ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 73/2026 Y SU ACUMULADA 76/2026

PROMOVENTES: FISCALÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA Y COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

VISTO BUENO
SRA. MINISTRA
PONENTE: MINISTRA LORETTA ORTIZ AHLF

COTEJÓ
SECRETARIA: ESTEFANÍA ALCÁZAR JAVIER
SECRETARIA AUXILIAR: KARLA SAMIRA SÁNCHEZ HERRERA

ÍNDICE TEMÁTICO

Hechos: La Fiscalía General de la República y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos impugnan los artículos 5, 7, 13, 14, 15, 16, y 17 de la **Ley para Prevenir, Investigar y Sancionar el Delito de Extorsión en el Estado Libre y Soberano de Morelos**, expedida mediante Decreto publicado el veintisiete de mayo de dos mil veintiséis en el Periódico Oficial de esa entidad federativa, por considerar que son violatorios del principio de legalidad y el derecho a la seguridad jurídica.

	Apartado	Criterio y decisión	Págs.
	ANTECEDENTES Y TRÁMITE	Se reseñan los antecedentes del asunto y el trámite ante esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.	1-7
I.	**COMPETENCIA**	Este Tribunal Pleno es competente para conocer del presente asunto.	8
II.	**PRECISIÓN DE LAS NORMAS RECLAMADAS**	Los artículos 5, 7, 13, 14, 15, 16, y 17 de la Ley para Prevenir, Investigar y Sancionar el Delito de Extorsión en el Estado Libre y Soberano de Morelos, expedida mediante Decreto publicado el veintisiete de mayo de dos mil	8-10

		veintiséis en el Periódico Oficial de esa entidad federativa.	
III.	**OPORTUNIDAD**	Los escritos iniciales son oportunos.	10
IV.	**LEGITIMACIÓN**	Los escritos iniciales fueron presentados por parte legitimada.	10-12
V.	**CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO**	Se analizan las causas de improcedencia hechas valer por el Poder Ejecutivo del Estado de Morelos.	12-13
VI.	**ESTUDIO DE FONDO**	El análisis se realiza por apartados y en el siguiente orden: **VI.1.** Facultad exclusiva del Congreso de la Unión para expedir la Ley General que establezca como mínimo el tipo penal y sus sanciones en materia de extorsión; **VI.2.** Facultad exclusiva del Congreso de la Unión para expedir la legislación única en materia procedimental penal y de ejecución de penas; y **VI.3.** Supletoriedad de leyes.	13-34
VII.	**EFECTOS**	Se declara la **invalidez** de los artículos 5, 7, 13, 14, 15, 16 y 17 de la Ley para Prevenir, Investigar y Sancionar el Delito de Extorsión en el Estado Libre y Soberano de Morelos. La invalidez surtirá **efectos retroactivos** al veintiocho de mayo del dos mil veintiséis, fecha en que entró en vigor el Decreto impugnado.	35
VIII.	**DECISIÓN**	**PRIMERO.** Son **procedentes** y **fundadas** las presentes acciones de inconstitucionalidad. **SEGUNDO.** Se declara la **invalidez** de los artículos 5, 7, 13, 14, 15, 16 y 17 de la Ley para Prevenir, Investigar y Sancionar el Delito de Extorsión en el Estado Libre y Soberano de Morelos, expedida mediante Decreto publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de mayo de dos mil veintiséis, de conformidad	36

		con lo establecido en el apartado VI de esta decisión. **TERCERO.** La declaración de invalidez decretada surtirá sus **efectos retroactivos** al veintiocho de mayo de dos mil veintiséis, a partir de la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso del Estado de Morelos, de conformidad con el apartado VII. **CUARTO.** Publíquese esta sentencia en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado del Estado Libre y Soberano de Morelos, así como en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.	

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 73/2026 Y SU ACUMULADA 76/2026

PROMOVENTES: FISCALÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA Y COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

VISTO BUENO
SRA. MINISTRA
PONENTE: MINISTRA LORETTA ORTIZ AHLF

COTEJÓ
SECRETARIA: ESTEFANÍA ALCÁZAR JAVIER
SECRETARIA AUXILIAR: KARLA SAMIRA SÁNCHEZ HERRERA

Ciudad de México. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al _____, emite la siguiente:

S E N T E N C I A

Mediante la cual se resuelve la acción de inconstitucionalidad 73/2026 y su acumulada 76/2026, promovidas por la Fiscalía General de la República y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, respectivamente, en contra de los artículos 5, 7, 13, 14, 15, 16, y 17 de la **Ley para Prevenir, Investigar y Sancionar el Delito de Extorsión en el Estado Libre y Soberano de Morelos**, expedida mediante Decreto publicado el veintisiete de mayo de dos mil veintiséis en el Periódico Oficial de esa entidad federativa.

ANTECEDENTES Y TRÁMITE

1. **Presentación del escrito inicial de la Fiscalía General de la República.** Por escrito presentado el veinticinco de junio de dos mil veintiséis en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ernestina Godoy Ramos, en su carácter de Fiscal General de la República, promovió acción de inconstitucionalidad en la que impugnó los artículos 5, en su porción normativa *“la Ley General, el Código Nacional, la Ley*

Nacional de Ejecución Penal”, 7, 13, 14, 15, 16 y 17 de la Ley para Prevenir, Investigar y Sancionar el Delito de Extorsión en el Estado Libre y Soberano de Morelos, expedida mediante Decreto publicado el veintisiete de mayo de dos mil veintiséis en el Periódico Oficial de esa entidad federativa.

2. La promovente señaló como órganos encargados de su emisión y promulgación al Poder Legislativo y Ejecutivo, ambos del Estado de Morelos.

3. **Preceptos constitucionales que se estiman violados.** Se estiman vulnerados los artículos 14, 16 y 73, fracción XXI, incisos a) y c) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

4. **Conceptos de invalidez.** La parte accionante expuso dos conceptos de invalidez, que se resumen de la siguiente manera:

I. PRIMER CONCEPTO DE INVALIDEZ

a. El artículo 5, en su porción normativa *“la Ley General, el Código Nacional, la Ley Nacional de Ejecución Penal”*, viola el derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad contenidos en los artículos 14 y 16 constitucionales, en virtud de que la legislación local no puede establecer la supletoriedad de normas que son de observancia directa en todo el territorio nacional.

b. El artículo 73, fracción XXI, incisos a) y c), de la Constitución Federal, establece que el Congreso de la Unión cuenta con la atribución exclusiva de expedir las leyes generales que establezcan como mínimo, el tipo penal y las sanciones del delito de extorsión, así como la legislación única en materia procedimental penal y en ejecución de penas.

c. El Congreso estatal no puede crear un régimen de supletoriedad sobre ordenamientos que forman parte del diseño normativo nacional como lo son –la Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar los Delitos en Materia de Extorsión, Reglamentaria de la fracción XXI, del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Código Nacional de Procedimientos Penales y la Ley Nacional de Ejecución Penal–, pues permitirlo implicaría alterar la forma en que el Constituyente permanente determina competencias legislativas bajo los términos del citado artículo 73 constitucional.

II. SEGUNDO CONCEPTO DE INVALIDEZ

a. El Congreso de Morelos invadió la esfera competencial del Congreso de la Unión para legislar en materia de extorsión al emitir los artículos 7, 13, 14, 15, 16 y 17 de la ley impugnada. En términos del artículo 73, fracción XXI, inciso a) de la Constitución General, el Congreso de la Unión es la única autoridad habilitada para legislar en materia de extorsión respecto del tipo penal y sus sanciones que, además, contempla la distribución de competencias y las formas de coordinación entre la Federación, las entidades federativas y los municipios.

b. A efecto de dar cumplimiento a la facultad constitucional, el veintiocho de noviembre de dos mil veinticinco se emitió la Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar los Delitos en Materia de Extorsión, Reglamentaria de la fracción XXI, del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual entró en vigor el veintinueve de noviembre de dos mil veinticinco.

Del régimen transitorio de dicha Ley, se desprende que las referencias al delito de extorsión contempladas tanto en el Código Penal Federal como en los códigos penales de las entidades federativas se entenderán hechas al delito de extorsión previsto en la Ley General; y, que en un plazo no mayor a 180 días naturales, a partir del veintinueve de noviembre de dos mil veinticinco, las legislaturas de las entidades federativas procederían a hacer las reformas legales para armonizarlas con el decreto por el que se expide la Ley General.

c. De un ejercicio de contraste, se advierte que las normas cuya invalidez se reclama –artículos 7, 13, 14, 15, 16 y 17– son una reproducción exacta de los diversos 6, 31, 33, 36, 37 y 38 de la Ley General, por lo que su emisión constituye una actuación fuera del marco constitucional que vulnera la competencia exclusiva del Congreso de la Unión para legislar en la materia de extorsión.

d. Si bien el artículo sexto transitorio de la Ley General dispone que las legislaturas de las entidades federativas deben realizar las reformas legales a efecto de armonizarlas con la Ley General, lo cierto es que tal atribución no significa que exista una facultad concurrente para que los Congresos estatales legislen sobre aspectos ya previstos en la Ley General.

5. **Registro del expediente y turno del asunto.** Mediante proveído de veintinueve de junio de dos mil veintiséis, el Presidente de esta Suprema Corte ordenó formar y registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad 73/2026 y lo turnó a la Ministra Loretta Ortiz Ahlf para instruir el procedimiento y formular el proyecto de resolución respectivo.

6. **Presentación de la acción de inconstitucionalidad promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.** Por escrito presentado el veintiséis de junio de dos mil veintiséis en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ma. del Rosario Piedra Ibarra, en su carácter de Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, promovió acción de inconstitucionalidad en la que reclamó la invalidez de los artículos 5, 13, 14, 15, 16 y 17 de la Ley para Prevenir, Investigar y Sancionar el Delito de Extorsión en el Estado Libre y Soberano de Morelos, expedida mediante Decreto publicado el veintisiete de mayo de dos mil veintiséis en el Periódico Oficial de esa entidad federativa

7. La promovente señaló como órganos encargados de su emisión y promulgación al Poder Legislativo y Ejecutivo, ambos del Estado de Morelos.

8. **Preceptos constitucionales que se estiman violados.** Los artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que se estiman vulnerados son el 14 y 16.

9. **Concepto de invalidez**. La parte accionante expuso en su único concepto de invalidez, en resumen, lo siguiente:

   a) Los artículos impugnados vulneran el principio de legalidad, así como el derecho a la seguridad jurídica, pues regulan cuestiones relacionadas con la materia procesal penal y de ejecución penal, a pesar de que se tratan de aspectos reservados al Congreso de la Unión. De igual forma, uno de los preceptos establece la aplicación supletoria de leyes generales y nacionales aun cuando se trata de ordenamientos de observancia obligatoria en todo el territorio nacional.

   b) El régimen de supletoriedad se da respecto de otra norma para integrar una omisión en la misma o para interpretar sus disposiciones y que se integren con otras normas o principios contenidos en otras leyes. Su propósito es complementar una norma cuando una cuestión no se encuentra prevista en la misma; sin embargo, la supletoriedad en materia de extorsión ya fue regulada por el Congreso de la Unión en ejercicio de su competencia constitucional, al expedir la Ley General y, por lo tanto, no le es disponible a los Congresos de las entidades federativas variar ni replicar lo dispuesto en dicha Ley sobre el tema de supletoriedad.

c) El Congreso de la Unión ya reguló la figura de supletoriedad en materia de extorsión en la Ley General, por lo tanto, no puede haber una supletoriedad específica para las leyes locales. De permitirse, se rompería con la homogeneidad normativa perseguida por el órgano reformador de la Constitución y, además, se generaría un conflicto en torno a qué regla supletoria aplicar, pues ambos ordenamientos se complementan y serían aplicables para regular una misma materia en un mismo ámbito espacial.

d) Sostiene que no es admisible que se haya establecido la aplicación supletoria del Código Nacional de Procedimientos Penales y la Ley Nacional de Ejecución Penal, ya que son legislaciones de aplicación directa en todo el territorio nacional, además de que regulan materias que escapan de la competencia de los congresos locales, de acuerdo con lo establecido en el precepto 73, fracción XXI, inciso c) constitucional.

e) En cuanto a la supletoriedad de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública señala que, si bien la “seguridad pública” es un tema concurrente, lo cierto es que lo relativo a la coordinación entre los tres órdenes de gobierno respecto de dicha materia, corresponde exclusivamente al legislador federal de conformidad con la fracción XXIII del precepto 73 constitucional.

f) Por otro lado, considera que los artículos 13, 14, 15, 16 y 17 de la Ley impugnada son inconstitucionales, en principio, porque regulan aspectos ya contenidos en la Ley General en la materia: asimismo, que las normas están relacionadas con medidas cautelares en el proceso penal, la emisión de sentencias y cuestiones relativas a la ejecución de penas, materias reservadas al Congreso de la Unión por la Constitución Federal.

10. **Registro del expediente, acumulación y turno del asunto.** Mediante proveído de uno de julio de dos mil veintiséis, el Presidente de esta Suprema Corte ordenó formar y registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad 76/2026. Asimismo, decretó su acumulación a la acción de inconstitucionalidad 73/2026 y lo turnó a la Ministra Loretta Ortiz Ahlf para instruir el procedimiento y formular el proyecto de resolución respectivo.

11. **Admisión y trámite.** Por auto de ocho de julio de dos mil veintiséis, la Ministra instructora admitió a trámite las acciones de inconstitucionalidad; dio vista a los órganos que emitieron y promulgaron la norma impugnada para que rindieran sus respectivos informes; requirió al Poder Ejecutivo estatal, para

que enviara copia certificada del Periódico Oficial en el que constara la publicación de la referida norma; y, dio vista a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal para que manifestara lo que a su representación correspondiera.

12. **Informe del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos.** La Consejera Jurídica del Estado de Morelos, en representación del Gobernador Constitucional de esa entidad federativa, rindió informe en el que manifestó, en síntesis, lo siguiente:

    a. Precisa que la promulgación y publicación del Decreto impugnado se encuentran apegadas al orden constitucional, pues se realizó de conformidad con sus facultades establecidas en los artículos 47, 70, fracción XVII, incisos a) y c), y 76 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, así como 9, fracción II, 11 y 23, fracciones XXVI y XXXII, de la Ley Orgánica de la Administración Pública para esa entidad.

    b. Sostiene que el Congreso de Morelos reguló el delito de extorsión con la finalidad de consolidar un régimen jurídico homogéneo en dicha materia. En relación con el tema de supletoriedad, señaló que su tipificación tiene por objeto integrar las omisiones que pudiera presentar la ley o facilitar la interpretación de las disposiciones, sin que ello altere la relación jerárquica entre las leyes generales y locales.

    c. No se violó la competencia del Constituyente Federal, en tanto que las leyes generales al contar con una posición de supremacía dentro del sistema normativo no excluyen la posibilidad de que exista una remisión supletoria hacia ellas por parte de las leyes locales.

13. **Informe del Poder Legislativo del Estado de Morelos.** El Presidente de la Mesa Directiva de la LVI Legislatura del Congreso del Estado, en representación de dicho Poder, rindió su informe, en el que, esencialmente, precisó:

    a. La supletoriedad que se establece en el artículo 5 de la Ley local no pretendió erigirse sobre los ordenamientos federales, sino identificar el marco nacional al que la actuación estatal debía estar subordinada. Estima que dicho artículo debe ser sometido a interpretación conforme para entenderlo como una referencia sistemática a ordenamientos de aplicación

directa y no como una cláusula que subordine la Ley General o las leyes nacionales a la legislación local.

b. Los artículos 7, 13, 14, 15, 16 y 17, únicamente reiteran el contenido de la Ley General. No vulneran la competencia exclusiva en materia procedimental penal ni de ejecución de penas, sino que son disposiciones de articulación institucional, por lo que deben interpretarse como disposiciones declarativas o de remisión carentes de autonomía frente a las normas generales y nacionales respectivas.

c. Los artículos 16 y 17 poseen una naturaleza diferenciada, pues implementan obligaciones expresamente dirigidas por la legislación nacional a autoridades y centros penitenciarios estatales.

d. No se violaron los principios de legalidad y seguridad jurídica porque las normas locales deben ser interpretadas de manera subordinada al sistema nacional y sin atribuirles capacidad para modificar o desplazar las normas federales.

e. La expedición de una Ley General en materia de extorsión no eliminó toda intervención de las entidades federativas, pues la propia Ley General distribuyó competencias y reconoció funciones a las autoridades locales.

f. El Congreso de la Unión impuso expresamente a las legislaturas estatales un deber de armonización normativa dentro de los ciento ochenta días naturales posteriores a la entrada en vigor del Decreto, mandato dentro de cuyo plazo fue expedida la legislación morelense.

g. El mandato de armonización no habilita al Congreso estatal para crear tipos penales, sanciones, reglas de procedimiento penal o disposiciones de ejecución penal incompatibles con el régimen nacional, pero sí permite y exige realizar adecuaciones administrativas, orgánicas, preventivas y de implementación.

14. **Cierre de instrucción.** Habiéndose llevado a cabo el trámite legal correspondiente y al advertir que concluyó el plazo para formular alegatos, mediante proveído de siete de octubre del presente año, se declaró cerrada la instrucción a efecto de elaborar el proyecto de resolución correspondiente.

I. COMPETENCIA

15. La Suprema Corte de Justicia de la Nación es legalmente competente para resolver las presentes acciones de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 105, fracción II, incisos g) e i),[1] de la Constitución Política del país; 16, fracción I,[2] de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; así como en el Punto Segundo, fracción II,[3] del Acuerdo General 2/2025 (12a.) del Pleno de este Alto Tribunal, de tres de septiembre de dos mil veinticinco, porque se plantea la posible invalidez de normas emitidas por una entidad federativa, al considerarlas violatorias de los principios de legalidad y seguridad jurídica.

II. PRECISIÓN DE LAS NORMAS RECLAMADAS

16. Las normas impugnadas son los artículos 5,[4] 7,[5] 13, 14, 15, 16 y 17 de la Ley para Prevenir, Investigar y Sancionar el Delito de Extorsión en el Estado Libre y Soberano de Morelos, que establecen:

> **Artículo 5.** En todo lo no previsto en la presente Ley, serán aplicables de manera supletoria la Ley General, el Código Nacional, la Ley

---

[1] **Artículo 105**. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

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

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

g) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal o de las entidades federativas, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte. Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas; […]

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

[…]

[2] **Artículo 16.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá:

I. De las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. […]

[3] **SEGUNDO. Competencia reservada del Pleno de la SCJN.** La SCJN conservará para su resolución:
II. Las acciones de inconstitucionalidad, previstas en el artículo 105, fracción II, de la CPEUM, así como los recursos interpuestos en éstas; […]

[4] La Fiscalía General de la República únicamente impugna la porción normativa "*la Ley General, el Código Nacional, la Ley Nacional de Ejecución Penal*"; no obstante, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos impugna el artículo completo.

[5] Dicho artículo es impugnado únicamente por la Fiscalía General de la República.

Nacional de Ejecución Penal y la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Artículo 7. El delito de extorsión y los delitos vinculados previstos en los artículos 19, 20, 21, 22, 23 y 24 de la Ley General se investigarán y perseguirán de oficio.

Artículo 13. Además de las medidas cautelares contempladas en el Código Nacional, la persona juzgadora podrá imponer a la persona imputada la prohibición de contactar o comunicarse con la víctima, ofendido, testigos, empleando cualquier medio de comunicación, sistemas, equipos informáticos o medios digitales.

Estas medidas cautelares tendrán una revisión oficiosa trimestral por parte de la persona juzgadora, en los términos previstos en los artículos 161 a 164 del Código Nacional.

Artículo 14. Para la individualización de la pena, además de lo contemplado en la normativa aplicable por el delito de extorsión y los delitos vinculados previstos en los artículos 19, 20, 21, 22, 23 y 24 de la Ley General, deberá tomarse en consideración los elementos siguientes:
I. La duración de la conducta;
II. La afectación a su salud física, psicológica y mental, provocada por la comisión del delito y las secuelas en la víctima;
III. Los medios comisivos empleados;
IV. La edad de la víctima;
V. Juzgar con perspectiva de género, de infancia y adolescencia, de persona mayor y la que corresponda, atendiendo a las condiciones de vulnerabilidad de la víctima, y
VI. Las circunstancias y el contexto de la comisión de la conducta.

Artículo 15. El hecho probado de la comisión del delito de extorsión y sus agravantes, cometido por medio de telefonía celular proveniente de un centro penitenciario del Estado, será considerado para la aplicación de la sanción disciplinaria de restricción temporal del tránsito en el interior del centro penitenciario, la prohibición temporal del uso de aparatos electrónicos públicos o el aislamiento temporal, en los términos previstos en la Ley Nacional de Ejecución Penal.

Artículo 16. Las personas titulares de los centros penitenciarios del Estado deberán tomar las medidas necesarias a fin de que las personas sentenciadas por el delito de extorsión no tengan acceso a medios digitales como teléfonos celulares, tabletas o computadoras.

Artículo 17. Los centros penitenciarios del Estado deberán establecer, conforme a las disposiciones aplicables, los procedimientos y las tecnologías correspondientes para inhibir la entrada y salida de llamadas de telefonía celular, de radiocomunicación, de transmisión de voz, datos o imagen, dentro de su perímetro.

> El incumplimiento del presente artículo se considerará como una falta grave en materia de responsabilidades administrativas, con independencia del delito en que pudiera incurrir.

III. OPORTUNIDAD

17. El artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal[6] dispone que el plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial y que, si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

18. En el caso, el Decreto por el que se expidió la Ley para Prevenir, Investigar y Sancionar el Delito de Extorsión en el Estado Libre y Soberano de Morelos fue publicado el veintisiete de mayo de dos mil veintiséis en el Periódico Oficial de esa entidad federativa; por lo tanto, el plazo para la presentación de la acción de inconstitucionalidad transcurrió del jueves veintiocho de mayo al viernes veintiséis de junio de dos mil veintiséis.

19. Consecuentemente, si los escritos de la Fiscal General de la República y la Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos se presentaron en la Oficina de Certificación y Correspondencia de este Alto Tribunal, el veinticinco y veintiséis de junio de dos mil veintiséis, respectivamente, se concluye que **fueron presentados de manera oportuna**.

IV. LEGITIMACIÓN

20. En términos de los artículos 105, fracción II, inciso i), de la Constitución Federal y 19, fracciones XXXIII y XXXVII, inciso a)[7] de la Ley de la Fiscalía

---

[6] **Artículo 60.** El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse al primer día hábil siguiente.
En materia electoral, para el cómputo de los plazos, todos los días son hábiles.

[7] **XXXIII**. Vigilar, en representación de la sociedad, la observancia de la constitucionalidad y legalidad de las normas generales, actos u omisiones de la autoridad, en términos de lo dispuesto en los artículos 103, 105 y 107 de la Constitución y sus leyes reglamentarias. En ejercicio de esta facultad intervendrá por sí o

General de la República, dicho órgano está legitimado para promover la acción de inconstitucionalidad respecto de leyes de las entidades federativas, en materia penal y procesal penal, así como las relacionadas con el ámbito de sus funciones.

21. En el caso, el escrito de la acción 73/2026 fue signado por Ernestina Godoy Ramos, en su carácter de Fiscal General de la República, lo que acreditó con copia certificada de la designación del cargo de tres de diciembre de dos mil veinticinco, expedido por la Presidenta y la Secretaria de la Mesa Directiva de la Sexagésima Sexta Legislatura de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión.

22. Asimismo, en términos del artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Federal, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos está legitimada para promover la acción de inconstitucionalidad en contra de leyes de carácter estatal que vulneren los derechos humanos contenidos en la propia Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte.

23. Por otro lado, el escrito de la acción 76/2026 fue suscrito por Ma. del Rosario Piedra Ibarra, en su carácter de Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, lo que acreditó con copia certificada del acuerdo de doce de noviembre de dos mil veinticuatro, expedido por el Presidente y la Secretaria de la Mesa Directiva de la Sexagésima Sexta Legislatura de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, por el que consta la designación de la promovente; aunado a que dicha funcionaria promovió el presente asunto con fundamento en el artículo 15, fracción XI, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.[8]

---

por conducto de las personas agentes del Ministerio Público de la Federación que al efecto designe, en términos de lo establecido por la Ley de Amparo, Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
[…]
XXXVII. Promover las acciones de inconstitucionalidad, en los siguientes supuestos:
a) Respecto de leyes federales y de las entidades federativas, en materia penal y procesal penal, así como las relacionadas con el ámbito de sus funciones, en términos de la ley de la materia, y
[…]

[8] **Artículo 15.** El Presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones: (…)
XI. Promover las acciones de inconstitucionalidad, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados

24. Por las razones expuestas, se concluye que las promoventes están legitimadas para impugnar la Ley para Prevenir, Investigar y Sancionar el Delito de Extorsión en el Estado Libre y Soberano de Morelos, expedida mediante Decreto publicado el veintisiete de mayo de dos mil veintiséis en el Periódico Oficial de esa entidad federativa.

V. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO

25. El Poder Legislativo del Estado de Morelos argumentó la falta de legitimación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para reclamar las normas impugnadas, al considerar que sus conceptos de invalidez no están dirigidos a combatir violaciones directas a derechos humanos sino únicamente cuestiones de distribución de competencias.

26. Este Alto Tribunal ha reconocido en diversos precedentes[9] que para tener por satisfecho el requisito de legitimación, no es necesario un estudio preliminar sobre la constitucionalidad de la norma impugnada, o bien, si aquella tutela o no derechos humanos, toda vez que dichas cuestiones se dirimen en el fondo del asunto. Por el contrario, basta que la accionante precise que la impugnación que lleva a cabo salvaguarda derechos humanos.

27. Además, en el caso concreto la Comisión accionante no alude a una invasión a su propia esfera competencial, sino que reclama una invasión que vulnera el derecho a la seguridad jurídica y al principio de legalidad, lo que implica la posible violación a derechos humanos reconocidos en el texto constitucional, como se analizará en el siguiente apartado. Por esa razón, la accionante sí está legitimada para impugnar el Decreto en cuestión, en los términos ya precisados.

28. De igual forma, señala que las acciones de inconstitucionalidad son improcedentes ya que la Ley local sólo cumplió con el mandato de

---

por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte, y
(…).

[9] Véase acción de inconstitucionalidad 44/2025 y su acumulada 45/2025; acción de inconstitucionalidad 72/2021 y su acumulada 74/2021; y acción de inconstitucionalidad 258/2020.

armonización establecido en el artículo sexto transitorio de la Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar los Delitos en Materia de Extorsión, Reglamentaria de la fracción XXI del artículo 73, de la Constitución Federal, con el objetivo de dotar de certeza jurídica a la actuación de las autoridades, fortalecer la eficacia institucional y asegurar una tutela efectiva de los derechos humanos.

29. Dichos planteamientos deben **desestimarse**, pues entrañan pronunciamientos relacionados con el estudio de fondo que se desarrollarán en el apartado correspondiente de la presente resolución, acorde con la jurisprudencia P./J. 36/2004[10], de este Tribunal Pleno, de rubro: ***"ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE"***.

30. Al no advertirse de oficio la actualización de alguna causal de improcedencia, corresponde analizar el fondo del asunto.

VI. ESTUDIO DE FONDO

31. Este Tribunal Pleno debe determinar si los artículos 5, 7, 13, 14, 15, 16 y 17 de la Ley para Prevenir, Investigar y Sancionar el Delito de Extorsión en el Estado Libre y Soberano de Morelos son constitucionales o, de lo contrario, declarar su invalidez.

32. Para efectos metodológicos, y con el propósito de brindar la mayor claridad posible, el análisis se realizará por apartados y en el siguiente orden: **VI.1.** Facultad exclusiva del Congreso de la Unión para expedir la Ley General que establezca como mínimo el tipo penal y sus sanciones en materia de extorsión; **VI.2.** Facultad exclusiva del Congreso de la Unión para expedir la legislación única en materia procedimental penal y de ejecución de penas; y **VI.3.** Supletoriedad de leyes.

---

[10] Jurisprudencia P./J. 36/2004 (9a.), publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XIX, Junio de 2004, página 865, registro digital 181395.

VI.1. Facultad exclusiva del Congreso de la Unión para expedir la Ley General que establezca como mínimo el tipo penal y sus sanciones en materia de extorsión

33. La Fiscalía General de la República y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sostienen que los artículos 7, 13 y 14 de la ley impugnada vulneran los principios de legalidad y seguridad jurídica, en virtud de que el Congreso local no se encuentra habilitado para legislar cuestiones relativas al **tipo penal de extorsión y sus sanciones,** en términos del artículo 73, fracción XXI, **inciso a)** de la Constitución Federal.

34. Los conceptos de invalidez son **fundados**.

35. El artículo 73, fracción XXI, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos[11] —en el texto reformado mediante decreto publicado el nueve de octubre de dos mil veinticinco— confiere al Congreso de la Unión la facultad de expedir leyes generales que establezcan, **como mínimo, los tipos penales y las sanciones aplicables** en materias de especial relevancia constitucional, entre ellas el secuestro, la desaparición forzada de personas, otras formas de privación de la libertad contrarias a la ley, **la extorsión**, la trata de personas, la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, así como los delitos electorales. Esta disposición no sólo constituye una habilitación legislativa expresa, sino que delimita una esfera competencial reservada al legislador federal respecto de tales materias, dentro de las cuales se encuentra, la relativa al ilícito de **extorsión**.

---

[11] "**Artículo 73 de la Constitución Federal**. El Congreso tiene facultad:
(…)
XXI.- Para expedir:
(REFORMADO PRIMER PÁRRAFO, D.O.F. 9 DE OCTUBRE DE 2025)
a) Las leyes generales que establezcan como mínimo, los tipos penales y sus sanciones en las materias de secuestro, desaparición forzada de personas, otras formas de privación de la libertad contrarias a la ley, extorsión, trata de personas, tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, así como electoral.
(REFORMADO, D.O.F. 29 DE ENERO DE 2016)
Las leyes generales contemplarán también la distribución de competencias y las formas de coordinación entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios;
(…)".

36. La exposición de motivos de dicha reforma constitucional revela que su propósito fundamental consistió en dotar al Estado mexicano de un instrumento normativo **uniforme** para enfrentar un fenómeno delictivo de creciente complejidad. Para ello, **se facultó en exclusiva al Congreso de la Unión para expedir una ley general que definiera el tipo penal de extorsión, sus modalidades agravadas, los delitos vinculados y las sanciones correspondientes**, además de establecer mecanismos orientados a la prevención, investigación y persecución eficaz de esta conducta, así como esquemas de atención integral para las víctimas, personas ofendidas y testigos.[12]

37. Lo anterior obedeció a que las cifras y datos recabados evidenciaban que este delito se comete de manera cotidiana en perjuicio de personas, familias y actividades económicas, además de registrar un crecimiento sostenido y una constante diversificación de sus modalidades de ejecución. A ello se suma que la extorsión ha evolucionado paralelamente al desarrollo de nuevas tecnologías y mantiene una estrecha vinculación con las actividades de la delincuencia organizada, lo que ha incrementado su capacidad de afectación social.[13]

38. Bajo esa perspectiva, en el Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Seguridad Pública y de Estudios Legislativos de la Cámara de Senadores se destacó que la expedición de una ley general en materia de extorsión ofrece diversas ventajas. Entre ellas, se identificaron: a) **homologar la tipificación del delito en todo el territorio nacional**; b) fortalecer la coordinación entre las autoridades federales y estatales; c) incrementar la eficacia en la investigación, persecución y sanción del delito, particularmente en los casos relacionados con la delincuencia organizada; d) otorgar mayor certeza jurídica a las víctimas mediante procedimientos

---

[12] Ver página 8 de la iniciativa presentada por la Presidenta de México en el que se propone reformar el inciso a) de la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de extorsión.

[13] Ver páginas 20 y 26 del Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados, a la iniciativa con proyecto de Decreto por el que se reforma el inciso a) de la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de extorsión.

estandarizados y actualizados; y e) contribuir al fortalecimiento del Estado de derecho, la seguridad nacional y el desarrollo económico, al reducir la incertidumbre y los efectos inhibitorios que este ilícito genera sobre la inversión y la actividad productiva.[14]

39. A partir de tales consideraciones, las referidas Comisiones Unidas concluyeron que la reforma constitucional respondía a la necesidad urgente de **contar con un marco normativo uniforme y actualizado** que permitiera hacer frente de manera eficaz a las modalidades cada vez más complejas de la extorsión. En consecuencia, estimaron que su aprobación constituía una herramienta idónea para fortalecer la coordinación institucional, garantizar una tutela efectiva de los derechos de las víctimas y consolidar la seguridad ciudadana y el bienestar social.[15]

40. En desarrollo de ese propósito, el artículo Segundo Transitorio de la reforma constitucional dispuso que **el Congreso de la Unión debería expedir la ley general de la materia** dentro de un plazo no mayor de ciento ochenta días contados a partir del día siguiente al de su entrada en vigor (el cual se cumplió el ocho de abril de dos mil veintiséis). Por su parte, el artículo Tercero Transitorio estableció que las disposiciones legales de la Federación y de las entidades federativas en materia de extorsión continuarían vigentes hasta en tanto se emitiera la ley general correspondiente. Asimismo, previó que el régimen transitorio de esta última determinaría los plazos y condiciones para llevar a cabo las adecuaciones normativas necesarias.[16]

---

[14] Ver página 22 del Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Seguridad Pública, y de Estudios Legislativos de la Cámara de Senadores, a la minuta con proyecto de decreto por el que se reforma el inciso a) de la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de extorsión.

[15] Ver página 24 del Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Seguridad Pública, y de Estudios Legislativos, a la minuta con proyecto de decreto por el que se reforma el inciso a) de la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de extorsión.

[16] **Constitución Federal**

"**Artículo 73.**
(…)
I. a XX. ...
XXI. …
a) Las leyes generales que establezcan como mínimo, los tipos penales y sus sanciones en las materias de secuestro, desaparición forzada de personas, otras formas de privación de la libertad contrarias a la ley, extorsión, trata de personas, tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, así como electoral.

41. En cumplimiento de dicho mandato constitucional, el Congreso de la Unión **expidió la Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar los Delitos en Materia de Extorsión**, publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de noviembre de dos mil veinticinco. Como se dijo, entre sus objetivos se encuentra establecer el tipo penal básico de extorsión **aplicable en toda la república**, fijar las sanciones y agravantes correspondientes, así como regular otros delitos vinculados con esa figura.[17]

42. Asimismo, los artículos 8 y 9 de dicha ley general regulan la distribución de competencias entre la Federación y las entidades federativas para **la investigación, persecución y sanción de los delitos en materia de extorsión.**[18]

(…)
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 deberá expedir la ley general de la materia a la que se refiere este Decreto, en un plazo no mayor a 180 días contados a partir del día siguiente de su entrada en vigor.
Tercero.- Las disposiciones legales de la Federación y de las entidades federativas en materia de extorsión continuarán vigentes hasta en tanto el Congreso de la Unión emita la ley general de la materia. En el régimen transitorio de dicha ley se establecerán los plazos y condiciones para realizar las adecuaciones normativas correspondientes.

[17] **Artículo 2.** La presente Ley tiene por objeto establecer:

I. La distribución de competencias y las formas de coordinación entre las autoridades de los distintos órdenes de gobierno para la prevención, investigación, persecución y sanción del delito de extorsión y otros delitos vinculados;

II. El tipo penal básico para el delito de extorsión **aplicable a toda la República**, sus sanciones y agravantes, así como otros delitos vinculados en materia de extorsión;

(…)

[18] **TÍTULO SEGUNDO**

DE LA COMPETENCIA Y LA COORDINACIÓN

Capítulo I

De la Competencia

Artículo 8. La investigación, persecución y sanción del delito de extorsión estará a cargo de la Federación, cuando:

I. Se actualice alguna de las hipótesis previstas en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en el Código Nacional, en el Código Penal Federal o en cualquier otro ordenamiento que le otorgue competencia a la Federación;

II. Exista una sentencia, decisión o resolución de algún organismo internacional de protección de los derechos humanos u órgano previsto en cualquier tratado internacional del que el Estado mexicano sea parte, en la que se determine la responsabilidad u obligación de éste, por defecto u omisión en la investigación, persecución o enjuiciamiento del delito previsto en esta Ley, o

III. El Ministerio Público de la Federación solicite a la Fiscalía o Procuraduría de la entidad federativa la atracción del asunto, atendiendo a las características propias del hecho, a las circunstancias de su ejecución o a la relevancia social del mismo

Cuando la comisión de los delitos previstos en esta Ley se encuentre vinculada con la delincuencia organizada se estará a lo dispuesto por la ley de la materia.

43. En particular, el artículo 8 establece los supuestos en los que corresponderá a la Federación conocer de estos delitos. La fracción I dispone que existirá competencia federal cuando así lo prevean la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, el Código Nacional de Procedimientos Penales, el Código Penal Federal u otros ordenamientos aplicables que le otorgue competencia a la Federación.

44. Por su parte, la fracción II prevé la intervención federal cuando exista una resolución emitida por un organismo internacional de derechos humanos o por un órgano derivado de tratados internacionales que determine la responsabilidad del Estado mexicano por deficiencias u omisiones en la investigación o persecución del delito.

45. A su vez, la fracción III reconoce la facultad de atracción del Ministerio Público de la Federación, quien podrá solicitar a las autoridades locales asumir el conocimiento del asunto cuando las características del hecho, las circunstancias de su ejecución o su relevancia social justifiquen la intervención federal.

46. Complementariamente, el artículo 9 de la misma ley **establece una regla residual de competencia local**, al disponer que todos aquellos casos no previstos en el artículo 8 corresponderán a las autoridades de las entidades federativas la investigación, persecución y sanción del delito de extorsión. De este modo, ambos preceptos configuran un sistema de distribución competencial en que se reserva a la Federación los asuntos de mayor trascendencia o complejidad, mientras que mantiene en las autoridades locales la competencia ordinaria para conocer del resto de casos.

47. En ese sentido, la competencia de las entidades federativas quedó delimitada exclusivamente al ámbito de aplicación de dicha normativa, esto es, a la prevención, investigación, persecución y sanción del delito en los casos que correspondan conforme a las reglas de distribución competencial previstas

---

Artículo 9. En los casos no previstos en el artículo anterior, será competencia de las autoridades locales la investigación, persecución y sanción del delito de extorsión.

en la propia Ley General. Por ello, las entidades federativas carecen de facultades para crear, modificar, replicar o establecer de manera autónoma el tipo penal de extorsión y sus sanciones, ya que esa determinación constituye una materia reservada al legislador federal, cuyo propósito fue precisamente evitar la fragmentación normativa y asegurar una regulación homogénea en todo el país.

48. Por otra parte, el régimen transitorio del Decreto que expidió la ley general contiene diversas disposiciones dirigidas a garantizar una transición normativa ordenada. Así, el artículo Primero Transitorio estableció que la ley entraría en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, es decir, el veintinueve de noviembre de dos mil veinticinco. A su vez, el artículo Segundo Transitorio incorporó una regla de remisión normativa, conforme a la cual toda referencia al delito de extorsión contenida en el Código Penal Federal, en los códigos penales locales o en cualquier otra disposición jurídica deberá entenderse hecha al delito previsto en la ley general.

49. En la misma lógica de uniformidad normativa, el artículo Tercero Transitorio dispuso la derogación de todas aquellas disposiciones que se opusieran al contenido del decreto. Esta previsión busca preservar la coherencia interna del sistema jurídico y garantizar la plena eficacia del nuevo régimen legal, desplazando aquellas normas incompatibles con el modelo legislativo diseñado por el Constituyente Permanente y desarrollado por el Congreso de la Unión.

50. Finalmente, el artículo Sexto Transitorio de la Ley General impuso a las legislaturas de las entidades federativas el deber de realizar, dentro de los ciento ochenta días naturales siguientes a la entrada en vigor del decreto, las adecuaciones legislativas necesarias para armonizar sus ordenamientos con lo dispuesto en la ley general, plazo que concluyó el veintisiete de mayo de dos mil veintiséis. La finalidad de esta obligación consiste en asegurar la implementación uniforme de la política criminal en materia de extorsión y

evitar divergencias regulatorias que comprometan la eficacia del sistema nacional diseñado para combatir este fenómeno delictivo.

51. A la luz de este entramado constitucional y legal, resulta evidente que **la facultad para legislar sobre el tipo penal de extorsión, sus elementos constitutivos y las sanciones correspondientes quedó sustraída del ámbito competencial de las entidades federativas y reservada al Congreso de la Unión**. Ello deriva directamente de la reforma al artículo 73, fracción XXI, inciso a) de la Constitución Federal, publicada el nueve de octubre de dos mil veinticinco, así como de la posterior expedición de la Ley General respectiva.

52. Esta conclusión encuentra respaldo en la jurisprudencia desarrollada por este Tribunal Pleno al resolver, entre otros precedentes, las acciones de inconstitucionalidad 105/2017[19], 126/2017[20], 86/2019[21], 138/2019[22], 73/2022[23] y 204/2023[24], así como la controversia constitucional 173/2025[25] en las que se sostuvo que las entidades federativas carecen de competencia para legislar sobre los tipos penales y las sanciones correspondientes en materias que el Constituyente ha reservado al Congreso de la Unión mediante la expedición de leyes generales (tortura o tratos inhumanos o degradantes, desaparición forzada de personas y otras formas de privación de la libertad contrarias a la ley). Tales criterios resultan plenamente trasladables a la materia de extorsión, ya que responde a la misma lógica constitucional de uniformidad normativa, distribución competencial y coordinación nacional en el combate a fenómenos delictivos de especial trascendencia.

---

[19] Resuelta el catorce de octubre de dos mil diecinueve.
[20] Aprobada el catorce de octubre de dos mil diecinueve.
[21] Aprobada el dieciocho de enero de dos mil veintiuno.
[22] Aprobada el dieciocho de enero de veintiuno.
[23] Resuelta el tres de agosto de dos mil veintitrés.
[24] Resuelta el dieciocho de junio de dos mil veinticuatro.
[25] Resuelta el nueve de marzo de dos mil veintiséis, por mayoría de ocho votos de las personas Ministras Herrerías Guerra; Espinosa Betanzo; Ríos González; Esquivel Mossa; Batres Guadarrama; Ortiz Ahlf separándose de los párrafos 56 y 57 y con precisiones sobre el párrafo 62; Figueroa Mejía con precisiones respecto del párrafo 62; y Guerrero García.

53. Ahora bien, para verificar la existencia de la invasión competencial reclamada, resulta necesario atender al contenido material de cada una de las disposiciones. Los artículos impugnados disponen:

> **Artículo 7.** El delito de extorsión y los delitos vinculados previstos en los artículos 19, 20, 21, 22, 23 y 24 de la Ley General se investigarán y perseguirán de oficio.
>
> **Artículo 13.** Además de las medidas cautelares contempladas en el Código Nacional, la persona juzgadora podrá imponer a la persona imputada la prohibición de contactar o comunicarse con la víctima, ofendido, testigos, empleando cualquier medio de comunicación, sistemas, equipos informáticos o medios digitales.
>
> Estas medidas cautelares tendrán una revisión oficiosa trimestral por parte de la persona juzgadora, en los términos previstos en los artículos 161 a 164 del Código Nacional.
>
> **Artículo 14.** Para la individualización de la pena, además de lo contemplado en la normativa aplicable por el delito de extorsión y los delitos vinculados previstos en los artículos 19, 20, 21, 22, 23 y 24 de la Ley General, deberá tomarse en consideración los elementos siguientes:
> I. La duración de la conducta;
> II. La afectación a su salud física, psicológica y mental, provocada por la comisión del delito y las secuelas en la víctima;
> III. Los medios comisivos empleados;
> IV. La edad de la víctima;
> V. Juzgar con perspectiva de género, de infancia y adolescencia, de persona mayor y la que corresponda, atendiendo a las condiciones de vulnerabilidad de la víctima, y
> VI. Las circunstancias y el contexto de la comisión de la conducta.

54. El artículo 7 regula la investigación y persecución de oficio del delito de extorsión y los delitos vinculados. El precepto 13 establece las medidas cautelares que podrá imponer la persona juzgadora al imputado respecto del ilícito en cuestión, así como la oficiosidad de su revisión periódica. Por su parte, el numeral 14 señala los parámetros que deben observarse para la individualización de la pena por esos delitos.

55. Asimismo, como puede observarse de la transcripción anterior, las normas impugnadas son una copia de la Ley General en lo relativo al tipo penal y sanción sobre el delito de extorsión.[26]

56. Ello se considera así, porque como este Tribunal Pleno resolvió en la acción de inconstitucionalidad 125/2017,[27] toda norma penal sustantiva comprende dos componentes: la **descripción** de una determinada clase de acciones u omisiones antisociales que dan contenido al tipo y a la descripción de una clase de consecuencias penales que dan contenido a la **punibilidad.**

57. Por consiguiente, de acuerdo con el precedente citado es evidente que los artículos impugnados regulan cuestiones relacionadas con la tipificación y sanción del delito de extorsión.

58. Con independencia de las similitudes en el contenido de ambas normatividades, estos aspectos demuestran la falta de competencia de la persona legisladora local para regular sobre una materia que ─se insiste─ fue reservada específicamente para el Congreso Federal con el propósito de homologar la regulación que existe sobre el ilícito de extorsión, mediante la emisión de una norma única en todo el territorio nacional que al menos definiera los tipos penales y sanciones de esta conducta delictiva, lo que

---

[26] "**LEY GENERAL PARA PREVENIR, INVESTIGAR Y SANCIONAR LOS DELITOS EN MATERIA DE EXTORSIÓN, REGLAMENTARIA DE LA FRACCIÓN XXI DEL ARTÍCULO 73 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS:**
(….)
Artículo 6. El delito de extorsión y los delitos vinculados previstos en esta Ley se investigarán y perseguirán de oficio.
Artículo 31. Además de las medidas cautelares contempladas en el Código Nacional, la persona juzgadora podrá imponer a la persona imputada la prohibición de contactar o comunicarse con la víctima, ofendido, testigos, empleando cualquier medio de comunicación, sistemas, equipos informáticos o medios digitales.
Estas medidas cautelares tendrán una revisión oficiosa trimestral por parte de la persona juzgadora, en los términos previstos en los artículos 161 a 164 del Código Nacional.
Artículo 33. Para la individualización de la pena por el delito de extorsión y otros delitos vinculados, deberá tomarse en consideración, además de lo contemplado en la legislación penal respectiva, los elementos siguientes: I. La duración de la conducta; II. La afectación a su salud física, psicológica y mental, provocada por la comisión del delito y las secuelas en la víctima; III. Los medios comisivos empleados; IV. La edad de la víctima; V. Juzgar con perspectiva de género, de infancia y adolescencia, de persona mayor y la que corresponda, atendiendo a las condiciones de vulnerabilidad de la víctima, y VI. Las circunstancias y el contexto de la comisión de la conducta.

[27] Fallada en sesión de dos de junio de dos mil veinte, por mayoría de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán con otras consideraciones y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

invariablemente contribuye a su adecuada investigación, persecución y sanción.

59. Suma a esta apreciación lo dispuesto en el artículo 2, fracción II, de la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Extorsión, donde se dispone que uno de los objetos de dicha ley es **establecer los tipos penales en materia de extorsión, así como los delitos vinculados y sus sanciones.**

60. De ahí que el margen de actuación de las autoridades de las entidades federativas se encuentra limitado a la investigación, persecución, procesamiento y sanción de los delitos previstos en dicha norma, **sin que puedan legislar sobre el tipo penal o su sanción.** En ese sentido, ni las referidas facultades de investigación y persecución ni el ámbito de competencia que le pudiera reservar la Ley General a la legislatura estatal pueden considerarse como suficientes para no declarar la invalidez de los artículos combatidos ante la notoria invasión en las atribuciones legislativas reservadas al Congreso de la Unión.

61. En virtud de lo anterior, este Tribunal Pleno determina que los artículos **7**, **13** y **14** de la Ley en estudio sí transgreden el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad porque las legislaturas locales no pueden emitir normas sobre el **delito de extorsión y sus sanciones**, de conformidad con lo establecido en el artículo 73, fracción XXI, inciso a) constitucional.

62. Similares consideraciones se sostuvieron en la acción de inconstitucionalidad 42/2026 y su acumulada 45/2026,[28] así como en la acción de inconstitucionalidad 44/2026.[29]

---

[28] Resuelta el treinta y uno de agosto de dos mil veintiséis, por mayoría de ocho votos de las personas Ministras Herrerías Guerra; Espinosa Betanzo; Ríos González; Esquivel Mossa; Ortiz Ahlf; Figueroa Mejía; Guerrero García y Presidente Aguilar Ortiz. La Ministra Batres Guadarrama votó en contra y anunció voto particular.

[29] Resuelta el veinte de agosto de dos mil veintiséis, por unanimidad de nueve votos de las personas Ministras Herrerías Guerra; Espinosa Betanzo; Ríos González; Esquivel Mossa; Batres Guadarrama, apartándose de las consideraciones desarrolladas en los párrafos 26 y del 34 al 37; Ortiz Ahlf; Figueroa Mejía; Guerrero García y Presidente Aguilar Ortiz, respecto de declarar la invalidez de los artículos 6, 13 y 14 de la Ley para Prevenir, Investigar y Sancionar el Delito de Extorsión en el Estado de Tabasco; por mayoría de siete votos de las personas Ministras Herrerías Guerra, Espinosa Betanzo, Ríos González, Ortiz Ahlf, Figueroa Mejía, Guerrero García y Presidente Aguilar Ortiz, respecto de la invalidez, por extensión, del artículo 15 de la Ley para Prevenir, Investigar y Sancionar el Delito de Extorsión en el

VI.2 Facultad exclusiva del Congreso de la Unión para expedir la legislación única en materia procedimental penal y de ejecución de penas

63. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos sostiene que los artículos 13, 14, 15, 16 y 17 de la ley impugnada también vulneran los principios de legalidad y seguridad jurídica, en virtud de que el Congreso local no se encuentra habilitado para legislar cuestiones **en materia procedimental penal** ni de **ejecución de penas**, en términos del artículo 73, fracción XXI, inciso c), de la Constitución Federal.

64. El concepto de invalidez es **fundado**.

65. Sobre la facultad exclusiva del Congreso de la Unión para expedir la **legislación única en materia procedimental penal** y **de ejecución de penas** este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la **acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017,**[30] precisó cuatro criterios que han sido reiterados en diversos precedentes a fin de determinar si ciertas disposiciones emitidas por las legislaturas locales resultan violatorias de las facultades del Congreso de la Unión previstas en el artículo 73, fracción XXI, inciso c), constitucional.[31]

66. El primero se relaciona con el objetivo de la reforma de ocho de octubre de dos mil trece a dicho precepto, que fue ***"la unificación de todas las normas aplicables a todos los procesos penales a fin de hacer operativo el nuevo sistema de justicia penal a nivel nacional"***[32], en forma tal que,

---

Estado de Tabasco. Las señoras Ministras Esquivel Mossa y Batres Guadarrama votaron en contra; y, tres votos a favor de las personas Ministras Herrerías Guerra, Espinosa Betanzo y Presidente Aguilar Ortiz, respecto de la invalidez, por extensión, de los artículos 16, 17 y 18 de la Ley para Prevenir, Investigar y Sancionar el Delito de Extorsión en el Estado de Tabasco. Las personas Ministras Ríos González, Esquivel Mossa, Batres Guadarrama, Ortiz Ahlf, Figueroa Mejía y Guerrero García votaron en contra.

[30] Aprobada en sesión de seis de septiembre de dos mil dieciocho.

[31] **Artículo 73.-** El Congreso tiene facultad: […]
XXI.- Para expedir: […]
c) La legislación única en materia procedimental penal, de mecanismos alternativos de solución de controversias en materia penal, **de ejecución de penas** y de justicia penal para adolescentes, que regirá en la República en el orden federal y en el fuero común.
[…]

[32] Acción de inconstitucionalidad 12/2014, resuelta por unanimidad de votos en sesión de siete de julio de dos mil quince.

cuando esa reforma entró en vigor, **se suprimió cualquier atribución de las entidades federativas para legislar en lo concerniente al procedimiento penal**, mecanismos alternativos de solución de controversias, **ejecución de penas** y justicia penal para adolescentes, pues sería el Congreso de la Unión quien emitiría la legislación única aplicable en toda la República.

67. En segundo lugar, para identificar qué conductas se comprenden dentro de la materia **"procedimental penal"**, se debe atender a los contenidos del Código Nacional de Procedimientos Penales, por ser esta la legislación donde el Congreso Federal dio cumplimiento a la orden del Constituyente. La misma situación se verifica cuando se pretende identificar qué contenido comprende la materia de **"ejecución de penas"**; es necesario remitirse a la ley correspondiente emitida por el Congreso de la Unión, es decir, a la Ley Nacional de Ejecución Penal.

68. El tercero se refiere a que, dado que la reforma constitucional mencionada se enmarca en el nuevo sistema de justicia penal, y el Constituyente consideró necesaria la unificación normativa para la eficacia operativa del sistema —específicamente para mejorar la impartición de justicia y la persecución de delitos—, se resolvió que **a las entidades federativas les está proscrito, siquiera, repetir los contenidos previstos tanto en el Código Nacional de Procedimientos Penales**[33], como en **la Ley Nacional de Ejecución Penal**, pues fueron emitidas por el Congreso de la Unión en uso de su facultad exclusiva prevista en el artículo 73, fracción XXI, inciso c) constitucional.

69. Finalmente, el cuarto se refiere a las limitaciones de las entidades federativas para regular sobre estas materias, **se precisó que existe un ámbito en el que las entidades federativas sí pueden legislar**, en concreto, **cuestiones**

[33] Por esta razón, en la acción de inconstitucionalidad 12/2014, se invalidaron diversos preceptos que propiamente regulaban técnicas de investigación ya previstas en dicho Código. Ahí se sostuvo que: "todos los aspectos que dentro de esos rubros se encuentren ahí regulados, no pueden ser parte de las normas estatales, ni siquiera en forma de reiteración, en tanto que el Código Nacional es de observancia general en toda la República, para los delitos que sean competencia de los órganos jurisdiccionales federales y locales, y esto no cambia por la circunstancia de que en el procedimiento por el que se creó la Ley Orgánica impugnada se señale que la finalidad es homologar los términos previstos en el Código Nacional de Procedimientos Penales", página 44.

propiamente orgánicas[34] o que emitan la **"*legislación complementaria que resulte necesaria para la implementación*"**, en términos del artículo octavo transitorio del Código Nacional de Procedimientos Penales.[35] En todo caso, su validez se relaciona con que regulen cuestiones internas que no modifiquen o incidan en las reglas procedimentales previstas en dicho Código.[36]

70. En efecto, este Alto Tribunal, en diversos precedentes[37] ha determinado que al facultarse constitucionalmente al Congreso de la Unión para establecer una

---

[34] En la acción de inconstitucionalidad 52/2015 se reconoció parcialmente la validez del artículo 86 de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Aguascalientes, que establecía un trámite interno a cargo de los vicefiscales. Sobre este punto, conviene citar un fragmento de la iniciativa presentada el martes nueve de abril de dos mil trece ante la Cámara de Senadores (origen), la cual culminó con la ya referida reforma constitucional al artículo 73, fracción XXI, inciso c), que aclara que en ningún momento se pretendió suprimir por completo la potestad legislativa de las entidades federativas en aspectos que se relacionen con los aspectos que sí se federalizaron: "Ahora bien, cabe señalar que la propuesta que se plantea en torno a la codificación adjetiva penal única y de ejecución de sanciones única no contraviene el pacto federal, ni pretende suplantar la competencia de las autoridades locales en el conocimiento de los delitos del orden del fuero común, ya que sólo se constriñe a establecer constitucionalmente que sea el Congreso de la Unión la instancia legislativa encargada de crear el marco normativo adjetivo penal y de ejecución de sanciones aplicable en todo el país, tanto para el fuero federal como para el fuero común, respetando los respectivos ámbitos de competencia en cuanto a su aplicación, es decir, se sigue respetando la división competencial existente en la actualidad en cuanto a la observancia y aplicación de la normas adjetivas penales.
Incluso, **se prevé que con este mecanismo de reforma constitucional, las legislaturas de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, continúen legislando en cuestiones sustantivas penales así como de naturaleza orgánica de las instituciones encargadas de aplicar el nuevo sistema de justicia, tomando en consideración las diversas concepciones y necesidades existentes en la actualidad respecto del diseño sustantivo penal en cada entidad federativa, así como respecto de la organización de sus instancias de procuración y administración de justicia, y de ejecución de sanciones penales**".

[35] **Artículo Octavo Transitorio del Código Nacional de Procedimientos Penales.** Legislación complementaria
En un plazo que no exceda de doscientos setenta días naturales después de publicado el presente Decreto, la Federación y las entidades federativas deberán publicar las reformas a sus leyes y demás normatividad complementaria que resulten necesarias para la implementación de este ordenamiento.

[36] Acción de inconstitucionalidad 52/2015, páginas 36 a 44.

[37] **Acción de inconstitucionalidad 12/2014.** Resuelta en sesión de siete de julio de dos mil quince. El tema relativo a la competencia del Estado de Morelos para legislar en materia de técnicas de investigación y cadena de custodia, se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, apartándose de las consideraciones, Luna Ramos, Franco González Salas, apartándose de las consideraciones, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., apartándose de algunas consideraciones, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Aguilar Morales.
Acción de inconstitucionalidad 107/2014. Resuelta en sesión de veinte de agosto de dos mil quince. El considerando respectivo se aprobó por Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., Pérez Dayán y Aguilar Morales.
Acción de inconstitucionalidad 15/2015. Resuelta en sesión de diecisiete de marzo de dos mil dieciséis. El tema respectivo se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, en contra de la eliminación del párrafo segundo de la foja cuarenta y dos, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Aguilar Morales.
Acción de inconstitucionalidad 106/2014. Resuelta en sesión de veintiocho de marzo de dos mil dieciséis. El considerando respectivo se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, en contra de muchas consideraciones, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek y Presidente Aguilar Morales.

legislación única en **materias procedimental penal** y de **ejecución de penas**, se privó a los Estados la atribución con la que anteriormente contaban para legislar en relación con esas materias.

71. Ahora bien, en términos de su régimen transitorio[38], la aludida reforma al artículo 73, fracción XXI, inciso c) de la Constitución Federal entró en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, esto es, el nueve de octubre de dos mil trece, señalándose como fecha máxima de entrada en vigor de la legislación única en **materia procedimental penal**, mecanismos alternativos y **ejecución de penas** que debería expedir el Congreso de la Unión el dieciocho de junio de dos mil dieciséis.

72. Conforme a lo señalado, en ejercicio de la potestad constitucional que tiene conferida, el Congreso de la Unión expidió el **Código Nacional de Procedimientos Penales**[39] y la **Ley Nacional de Ejecución Penal**[40], cuyos objetos, respectivamente, son establecer las normas que han de observarse

---

Acción de inconstitucionalidad 29/2015. Resuelta en sesión de once de abril de dos mil dieciséis. El considerando respectivo se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, con salvedades, Zaldívar Lelo de Larrea, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán, con salvedades, y Aguilar Morales, con salvedades.
Acción de inconstitucionalidad 90/2015. Resuelta en sesión de trece de octubre de dos mil dieciséis. El considerando relativo se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Cossío Díaz.
Acción de inconstitucionalidad 48/2016. Resuelta en sesión de ocho de julio de dos mil diecinueve. El apartado respectivo se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Pérez Dayán y Zaldívar Lelo de Larrea.
Acción de inconstitucionalidad 34/2016. Resuelta el veinte de febrero de dos mil veinte. Relacionada con el tema de conmutación de penas de la Ley de Indulto y Conmutación de Penas del Estado de México. El apartado respectivo se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales (ponente), Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

[38] **TRANSITORIOS: PRIMERO.** El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación de conformidad con las disposiciones previstas en los artículos siguientes. **SEGUNDO.** La legislación única en las materias procedimental penal, de mecanismos alternativos de solución de controversias y de ejecución de penas que expida el Congreso de la Unión conforme al presente Decreto, entrará en vigor en toda la República a más tardar el día dieciocho de junio de dos mil dieciséis. La legislación vigente en las materias procedimental penal, de mecanismos alternativos de solución de controversias y de ejecución de penas expedida por el Congreso de la Unión, las legislaturas de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal continuará en vigor hasta que inicie la vigencia de la legislación que respecto de cada una de dichas materias expida el Congreso de la Unión conforme al presente Decreto". TERCERO. Los procedimientos penales iniciados con anterioridad a la entrada en vigor de la legislación procedimental penal que establece el presente Decreto, serán concluidos conforme a las disposiciones vigentes al momento de iniciarse dichos procedimientos.
[39] Publicado en el Diario Oficial de la Federación el cinco de marzo de dos mil catorce.
[40] Publicada en el Diario Oficial de la Federación el dieciséis de junio de dos mil dieciséis.

en la investigación, procesamiento y sanción de los delitos;[41] y, establecer las normas que deben de observarse durante el internamiento por prisión preventiva, en la ejecución de penas y en las medidas de seguridad impuestas como consecuencia de una resolución judicial, establecer los procedimientos para resolver las controversias que surjan con motivo de la ejecución penal, y regular los medios para lograr la reinserción social.[42]

73. Desde esta perspectiva, se concluye que las legislaturas locales carecen de competencia para crear, modificar, restringir o suprimir dichas reglas procedimentales en materia penal y de ejecución de penas, incluso reiterar los contenidos previstos en ambas legislaciones.

74. En ese sentido, este Tribunal Pleno determina que los artículos **13** y **14** de la Ley impugnada ya transcritos previamente, que regulan cuestiones relativas a la imposición de diversas medidas cautelares y a la individualización de la pena, de igual forma invaden la competencia exclusiva del Congreso de la Unión que prevé el artículo 73, fracción XXI, inciso c) de la Constitución Federal para expedir la legislación única en materia **procedimental penal**, aplicable tanto a la Federación como a las entidades federativas.

75. Por su parte, los artículos **15**, **16** y **17**[43] de la Ley local señalan lo siguiente:

> **Artículo 15.** El hecho probado de la comisión del delito de extorsión y sus agravantes, cometido por medio de telefonía celular proveniente de un centro penitenciario del Estado, será considerado para la

[41] **Artículo 2o. Objeto del Código**
Este Código tiene por objeto establecer las normas que han de observarse en la investigación, el procesamiento y la sanción de los delitos, para esclarecer los hechos, proteger al inocente, procurar que el culpable no quede impune y que se repare el daño, y así contribuir a asegurar el acceso a la justicia en la aplicación del derecho y resolver el conflicto que surja con motivo de la comisión del delito, en un marco de respeto a los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los Tratados Internacionales de los que el Estado mexicano sea parte.

[42] **Artículo 1. Objeto de la Ley**
La presente Ley tiene por objeto:
I. Establecer las normas que deben de observarse durante el internamiento por prisión preventiva, en la ejecución de penas y en las medidas de seguridad impuestas como consecuencia de una resolución judicial;
II. Establecer los procedimientos para resolver las controversias que surjan con motivo de la ejecución penal, y
III. Regular los medios para lograr la reinserción social.
Lo anterior, sobre la base de los principios, garantías y derechos consagrados en la Constitución, Tratados Internacionales de los que el Estado mexicano sea parte y en esta Ley.

[43] Los cuales son casi una idéntica reproducción de los artículos 36, 37 y 38 de la Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar los Delitos en Materia de Extorsión, Reglamentaria de la Fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos.

> aplicación de la sanción disciplinaria de restricción temporal del tránsito en el interior del centro penitenciario, la prohibición temporal del uso de aparatos electrónicos públicos o el aislamiento temporal, en los términos previstos en la Ley Nacional de Ejecución Penal.
>
> **Artículo 16.** Las personas titulares de los centros penitenciarios del Estado deberán tomar las medidas necesarias a fin de que las personas sentenciadas por el delito de extorsión no tengan acceso a medios digitales como teléfonos celulares, tabletas o computadoras.
>
> **Artículo 17.** Los centros penitenciarios del Estado deberán establecer, conforme a las disposiciones aplicables, los procedimientos y las tecnologías correspondientes para inhibir la entrada y salida de llamadas de telefonía celular, de radiocomunicación, de transmisión de voz, datos o imagen, dentro de su perímetro.
>
> El incumplimiento del presente artículo se considerará como una falta grave en materia de responsabilidades administrativas, con independencia del delito en que pudiera incurrir.

76. El artículo 15 regula una sanción disciplinaria aplicable exclusivamente para el hecho probado de la comisión del delito de extorsión dentro de un centro penitenciario, es decir, el legislador local determinó qué hecho debe considerarse relevante para efectos disciplinarios, así como las consecuencias de ese hecho, en los términos previstos en la Ley Nacional de Ejecución Penal.

77. Por su parte, el numeral 16 prevé una obligación dirigida a las autoridades encargadas de los centros penitenciarios y a su vez, se refiere a cuestiones de internamiento de las personas sentenciadas por el delito de extorsión, en tanto establece que no tendrán acceso a medios digitales.

78. Finalmente, el precepto 17 señala medidas de seguridad penitenciaria, en tanto que establece las reglas sobre el funcionamiento y seguridad de los centros de reclusión para inhibir la entrada y salida de llamadas de telefonía celular y otros, así como lo relativo al incumplimiento a ese precepto.

79. Lo anterior, revela que dichos preceptos de igual forma invaden la competencia exclusiva del Congreso de la Unión que prevé el artículo 73, fracción XXI, inciso c) de la Constitución Federal para expedir la legislación única en materia **de ejecución de penas.**

80. En efecto, la regulación en materia de **sanciones disciplinarias y medidas de seguridad** dentro de los Centros Penitenciarios forman parte del ámbito material de la regulación del régimen de ejecución de las penas, cuya disciplina normativa corresponde de manera exclusiva al Congreso de la Unión, a través de la Ley Nacional de Ejecución Penal, la cual resulta de observancia general tanto para la Federación como para las entidades federativas.

81. En virtud de todo lo anterior, se concluye que los artículos impugnados al regular cuestiones relativas al **tipo penal de extorsión y sus sanciones**, **la materia procedimental penal** y de **ejecución de penas** invaden la competencia exclusiva del Congreso de la Unión establecida en el artículo 73, fracción XXI, incisos **a) y c)**, de la Constitución Federal.

VI.3. Supletoriedad de leyes

82. La Fiscalía General de la República y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos solicitan que se declare la invalidez del artículo 5[44] de la ley impugnada, en esencia, porque vulnera los principios de legalidad y seguridad jurídica, pues establece un régimen de supletoriedad respecto de la Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar los Delitos en Materia de Extorsión, así como del Código Nacional de Procedimientos Penales, la Ley Nacional de Ejecución Penal y la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública y los congresos locales carecen de competencia para regular la figura de supletoriedad respecto de tales normas, de conformidad con lo dispuesto en los incisos a) y c) del artículo 73, fracción XXI, de la Constitución Federal. Asimismo, la Comisión accionante estima que, respecto

---

[44] Se reitera que la Fiscalía General de la República únicamente impugna la porción normativa "*la Ley General, el Código Nacional, la Ley Nacional de Ejecución Penal*"; no obstante, la Comisión Nacional de Derechos Humanos sí reclama el artículo completo. Asimismo, se impugna en relación con el artículo 4 de dicha Ley, que señala lo siguiente:
Artículo 4. Para los efectos de esta Ley, se entiende por:
I. Código Nacional, al Código Nacional de Procedimientos Penales;
[…]
VII. Ley General, a la Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar los Delitos en Materia de Extorsión, Reglamentaria de la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
[…]

de la última legislación citada, se vulnera la fracción XXIII del referido precepto constitucional.

83. Este Tribunal Pleno considera **fundados** los conceptos de invalidez.

84. La aplicación supletoria de una ley respecto de otra es la relación que surge para integrar una omisión en la propia ley o para interpretar sus disposiciones y que se integren con otras normas o principios generales contenidos en distintas leyes. Para que sea procedente la referida supletoriedad debe satisfacerse lo siguiente:

- El ordenamiento legal por suplir debe señalar expresamente esa posibilidad, precisando la ley o normas que pueden aplicarse, o que un ordenamiento establezca que aplica, total o parcialmente, a otros;

- La ley por suplir no debe contemplar la institución o las cuestiones jurídicas que pretenden aplicarse supletoriamente o, aun estableciéndolas, debe desarrollarlas o regularlas deficientemente;

- Que esa omisión o vacío legislativo haga necesaria la aplicación supletoria de un diverso ordenamiento para solucionar la controversia o el problema jurídico planteado, sin que sea válido atender a cuestiones jurídicas que el legislador no tuvo intención de establecer en la ley a suplir y

- Las normas aplicables supletoriamente no deben contrariar el ordenamiento legal, sino que deben ser congruentes con sus principios y con las bases que rigen específicamente la institución de que se trate[45].

85. Conviene recordar que el artículo impugnado señala:

> **Artículo 5.** En todo lo no previsto en la presente Ley, serán aplicables de manera supletoria la Ley General, el Código Nacional, la Ley Nacional de Ejecución Penal y la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

[45] Tesis 2a./J. 34/2013 (10a.), publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro XVIII, Marzo de 2013, Tomo 2, página 1065, registro digital 2003161, de rubro "**SUPLETORIEDAD DE LAS LEYES. REQUISITOS PARA QUE OPERE"**.

86. En ese contexto, sobre el tema de la supletoriedad de leyes generales y nacionales existe una línea robusta de precedentes[46] de este Alto Tribunal, mediante la cual se ha concluido que el legislador local carece de competencia para establecer que estos ordenamientos puedan aplicarse de forma supletoria a una ley local. En todo caso, el legislador local solo tiene competencia para llevar a cabo su actividad respecto de la normatividad complementaria que permita la implementación de las referidas leyes nacionales y generales.

87. Al resolver la acción de inconstitucionalidad 22/2015 y su acumulada 23/2015,[47] así como la diversa 128/2019[48] este Alto Tribunal determinó que la Ley General en Materia de Trata de Personas, así como la diversa Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, respectivamente, **no pueden ser supletorias de las leyes locales en dicha materia**, al ser éstas las que definen el contenido de las segundas; siendo tanto las leyes generales como las locales obligatorias para las autoridades de las entidades federativas respecto de aquellas cuestiones propias y diferentes que cada una regula y, resultando aplicable, a nivel local, en primer lugar la ley general correspondiente y posteriormente, las normas emitidas por los Congresos locales, en ejercicio de la competencia que aquella les haya conferido.

88. En ese sentido, el artículo 5 de la Ley impugnada al establecer la supletoriedad de la **Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar los Delitos en Materia de Extorsión** rebasa el ámbito competencial del legislativo local y genera incertidumbre respecto del régimen jurídico aplicable y altera el diseño competencial previsto por la Constitución Federal.

---

[46] Acciones de inconstitucionalidad 22/2015 y su acumulada 23/2015, 45/2019, 79/2019, 88/2019, 104/2019, 128/2019, 102/2020, 114/2020, 184/2020, 260/2020, 27/2022, 154/2022 y 169/2022.
[47] Sentencia recaída a la Acción de inconstitucionalidad 22/2015 y su acumulada 23/2015, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministro Eduardo Medina Mora I, cuatro de junio de dos mil dieciocho.
[48] Sentencia recaída a la Acción de Inconstitucionalidad 128/2019, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministra Yasmín Esquivel Mossa, veintiuno de junio de dos mil veinte.

89. La definición del régimen de integración de una ley general forma parte de la configuración normativa que corresponde al órgano constitucionalmente facultado para expedirla. Por ello, no es factible que el legislador local equipare una relación competencial y de validez, con otra de supletoriedad, pues ello distorsiona el propósito de la competencia exclusiva prevista en el artículo 73, fracción XXI, inciso a), de la Constitución General.[49]

90. Por lo que hace a la **supletoriedad de leyes nacionales**, en la acción de inconstitucionalidad 154/2022[50], se estudió el contenido del artículo 6, fracción II, de la Ley de Amnistía del Estado de Tamaulipas, en dicho asunto, el Pleno de esta Suprema Corte determinó que el legislador local únicamente tiene competencia para llevar su actividad respecto de la normatividad complementaria que permita la implementación del **Código Nacional de Procedimientos Penales** y de la **Ley Nacional de Ejecución Penal**, pero no para establecer que estos pueden ser de aplicación supletoria para un ordenamiento estatal. En ese sentido, se sostuvo, que el legislador local carece de competencia para decidir en torno al régimen de supletoriedad de normas nacionales cuando éstas son determinadas por el legislador federal.

91. De igual forma, en la acción de inconstitucionalidad 95/2019 y su acumulada 98/2019[51] se precisó que si bien la materia de seguridad pública es concurrente, de conformidad con lo dispuesto en la fracción XXIII del artículo 73 constitucional, corresponde al Congreso de la Unión establecer las bases de coordinación entre la Federación, las entidades federativas y los municipios, por lo que los estados carecen de competencia para legislar y establecer qué normas serán de aplicación supletoria sobre ese específico aspecto, por lo que se declaró la invalidez de la porción normativa de una

---

[49] Véanse las consideraciones del Tribunal Pleno sobre la función constitucional de las leyes generales como instrumentos de distribución competencial (por ejemplo, **AI 54/2012**, **AI 57/2018**).

[50] Resuelta el 12 de septiembre de 2023. Aprobada por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf con algunas precisiones, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea separándose de algunas consideraciones, particularmente el párrafo 46, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez del artículo 6, fracción II, en su porción normativa 'Son supletorias de esta Ley en lo que correspondan, el Código Nacional de Procedimientos Penales y la Ley Nacional de Ejecución Penal', de la Ley de Amnistía para el Estado de Tamaulipas.

[51] Resuelta por unanimidad de votos en sesión de siete de enero de dos mil veintiuno.

disposición local que preveía la supletoriedad de la **Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública**.

92. En las relatadas condiciones, se insiste, el Código Nacional de Procedimientos Penales y la Ley Nacional de Ejecución Penal encuentran su fundamento inmediato en el artículo 73, fracción XXI, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; mientras que, la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, lo tiene en el mismo precepto, pero en la fracción XXIII,[52] es decir, su ámbito de aplicación deriva directamente de la Constitución y de sus propias disposiciones, no de la voluntad normativa de las legislaturas locales.

93. En ese sentido, el legislador del Estado de Morelos carecía de competencia para establecer las normas de aplicación supletoria porque éstas fueron determinadas por el Congreso de la Unión bajo su competencia constitucional, resultando aspectos que las entidades federativas no pueden regular conforme a su competencia especifica.

94. En términos similares se resolvió la acción de inconstitucionalidad 36/2026 y su acumulada 37/2026.[53]

95. Por las razones expuestas, este Tribunal Pleno concluye que el artículo 5 de la Ley para Prevenir, Investigar y Sancionar el Delito de Extorsión en el Estado Libre y Soberano de Morelos resulta contrario a los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal y, por tanto, procede declarar la **invalidez de la totalidad del artículo.**

---

[52] **Artículo 73.**
[…]
XXIII. Para expedir leyes que, con respeto a los derechos humanos, establezcan las bases de coordinación entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios; organicen la Guardia Nacional y las demás instituciones de seguridad pública en materia federal, de conformidad con lo establecido en el artículo 21 de esta Constitución; así como la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza, y la Ley Nacional del Registro de Detenciones […]

[53] Resuelta en sesión de veinte de agosto de dos mil veintiséis, por unanimidad de nueve votos de las personas Ministras Herrerías Guerra, Espinosa Betanzo, Ríos González, Esquivel Mossa, Batres Guadarrama, Ortiz Ahlf, Figueroa Mejía, Guerrero García y Presidente Aguilar Ortiz, respecto de la invalidez del artículo 3 de la Ley para Prevenir, Investigar y Sancionar los Delitos en Materia de Extorsión para el Estado de Baja California Sur. La señora Ministra Esquivel Mossa anunció voto concurrente

VII. EFECTOS

96. De conformidad con lo dispuesto en los artículos 41, 43, 44, 45 y 73 de la Ley Reglamentaria de la materia, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación precisará la declaratoria de invalidez determinada en la presente ejecutoria.

97. **Declaratoria de invalidez.** En atención a las consideraciones desarrolladas en el apartado precedente, se declara la invalidez de los artículos 5, 7, 13, 14, 15, 16 y 17 de la Ley para Prevenir, Investigar y Sancionar el Delito de Extorsión en el Estado Libre y Soberano de Morelos.

98. **Retroactividad.** La invalidez surtirá efectos retroactivos en materia penal al **veintiocho** de mayo del dos mil veintiséis, fecha en que entró en vigor el Decreto impugnado.[54]

99. **Fecha a partir de la cual surtirá efectos la declaratoria general de invalidez.** la invalidez de los artículos 5, 7, 13, 14, 15, 16 y 17 de la norma impugnada con efectos retroactivos en materia penal surtirá efectos una vez que sean notificados los puntos resolutivos de la presente resolución al Congreso del Estado de Morelos.

100. Corresponderá a los operadores jurídicos competentes decidir y resolver, en cada caso concreto sujeto a su conocimiento, de acuerdo con los principios generales y disposiciones legales aplicables en esta materia.

101. **Notificaciones.** Para el eficaz cumplimiento de la decisión alcanzada, también deberá notificarse al titular del Poder Ejecutivo, a la Fiscalía General y al Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Morelos, así como al Tribunales Colegiados en Materia Penal y al de Apelación del Décimo Octavo Circuito, al Centro de Justicia Penal Federal y a los Juzgados de Distrito en esa entidad federativa.

---

[54] SEGUNDA. La presente Ley entrará en vigor a partir del día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial “Tierra y Libertad”, órgano de difusión oficial del Gobierno del Estado de Morelos.

VIII. DECISIÓN

Por lo antes expuesto, este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelve:

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

SEGUNDO. Se declara la **invalidez** de los artículos 5, 7, 13, 14, 15, 16 y 17 de la Ley para Prevenir, Investigar y Sancionar el Delito de Extorsión en el Estado Libre y Soberano de Morelos, expedida mediante Decreto publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de mayo de dos mil veintiséis, de conformidad con lo establecido en el apartado VI de esta decisión.

TERCERO. La declaración de invalidez decretada surtirá sus **efectos retroactivos** al veintiocho de mayo de dos mil veintiséis, a partir de la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso del Estado de Morelos, de conformidad con el apartado VII.

CUARTO. Publíquese esta sentencia en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado del Estado Libre y Soberano de Morelos, así como en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

Notifíquese por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.