

**Demanda de acción de
inconstitucionalidad, promovida por la
Comisión Nacional de los Derechos
Humanos.**

**Ministros que integran el Pleno de
la Suprema Corte de Justicia de la Nación.**

*Pino Suárez 2, Colonia Centro, Delegación Cuauhtémoc,
C.P. 06065, México, D.F.*

El que suscribe, **Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos**, personalidad que se acredita con copia certificada del Acuerdo de designación del Senado de la República (anexo uno); con domicilio legal para oír y recibir todo tipo de notificaciones el ubicado en Benvenuto Cellini 106, esquina Sassoferato, Colonia Alfonso XIII, Delegación Álvaro Obregón, C.P. 01460, México, Distrito Federal; designo como delegados, en términos del artículo 59, en relación con el 11, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a Rubén Francisco Pérez Sánchez y Jorge Luis Martínez Díaz, con cédulas profesionales números 1508301 y 1985959, respectivamente, que los acreditan como licenciados en Derecho; conforme al artículo 4º de la invocada Ley Reglamentaria, autorizo para oír notificaciones, imponerse de los autos y recibir copias de traslado a los maestros en Derecho Luis Marcelo Vega Robledo y Ernesto Ontiveros Ornelas, a los licenciados Daniel Sánchez Pérez y Moises Israel Flores Pacheco, así como a Paulina Montserrat Pérez Navarro y Diana González Gómez; con el debido respeto comparezco y expongo:

De conformidad con lo dispuesto en el inciso g), de la fracción II, del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y relativos de la Ley Reglamentaria, dentro del plazo establecido en el segundo párrafo, del precepto constitucional y fracción citados y 60, de la Ley Reglamentaria, promuevo **DEMANDA DE ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD** en los términos que a continuación se expondrán:

En acatamiento al artículo 61, de la Ley Reglamentaria, manifiesto:

I. Nombre y firma del promovente:

Luis Raúl González Pérez, en mi calidad de Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Firma al calce del documento.

II. Los órganos legislativo y ejecutivo que emitieron y promulgaron las normas generales impugnadas:

A. Órgano Legislativo: Congreso del Estado de Zacatecas.

B. Órgano Ejecutivo: Gobernador del Estado de Zacatecas.

III. La norma general cuya invalidez se reclame y el medio oficial en que se publicó:

El artículo 2 de la Ley para Prevenir, Atender, Combatir y Erradicar la Trata de Personas en el Estado de Zacatecas, contenidos en el Decreto de fecha

veintiocho de febrero de dos mil quince, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Zacatecas, el día veintiocho de febrero de dos mil quince, que en lo conducente dispone:

**“DECRETO POR EL QUE SE EXPIDE LA LEY PARA PREVENIR, ATENDER,
COMBATIR Y ERRADICAR LA TRATA DE PERSONAS EN EL ESTADO DE
ZACATECAS
(...)”**

IV. Preceptos constitucionales e internacionales que se estiman violados:

- De la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: Artículos 1º, 14, 16, 20 apartado A, fracción I, y apartado C, fracciones I, II, III, IV, V, VI, VII, y 73, fracción XXI, inciso a).

- Del Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente Mujeres y Niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional: Artículos 6.2, 7, 9. 1. b y 9.5.

V. Derechos fundamentales que se estiman violados.

- Derecho a la seguridad jurídica.
- Derecho al debido proceso.
- Derecho de las víctimas de los delitos de trata de personas a la protección especializada.

- Derecho a la reparación del daño de las víctimas de los delitos de trata de personas.
- Principio de legalidad.
- Principio *pro persona*.
- Principios generales del sistema penal.
- Invasión de la competencia exclusiva del Congreso de la Unión para expedir la ley general en materia de trata de personas.

VI. Competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y 1º, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que se solicita la declaración de inconstitucionalidad del artículo 2 de la Ley para Prevenir, Atender, Combatir y Erradicar la Trata de Personas en el Estado de Zacatecas.

VII. Oportunidad en la promoción.

Acorde al artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el

plazo para la presentación de la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales, a partir del día siguiente al de la publicación de la norma impugnada.

En el caso, se solicita la declaración de invalidez del artículo 2 de la Ley para Prevenir, Atender, Combatir y Erradicar la Trata de Personas en el Estado de Zacatecas, expedida mediante decreto publicado el veintiocho de febrero de dos mil quince, en el Periódico Oficial del Estado de Zacatecas, por lo que el plazo para presentar la acción corre del primero al treinta de marzo de dos mil quince.

Por tanto, al promoverse ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación el día de hoy, la acción es oportuna.

VIII. Legitimación activa de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para promover la acción de inconstitucionalidad.

El artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, expresamente dispone que esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos tiene atribuciones para plantear la posible inconstitucionalidad de normas generales que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México es parte y, respecto de las legislaciones federales, estatales y del Distrito Federal, en los siguientes términos:

*“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, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, **que vulneren los derechos humanos 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 los estados de la República, en contra de leyes expedidas por las legislaturas locales y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, en contra de leyes emitidas por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.*

(...).”

Conforme al citado precepto Constitucional, se acude a ese Alto Tribunal en mi calidad de Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en los términos del primer párrafo, del artículo 11, de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II, del Artículo 105 Constitucional, aplicable en materia de acciones de inconstitucionalidad, conforme al diverso 59, del mismo ordenamiento legal.

Dicha representación y facultades, se encuentran previstas en el artículo 15, fracciones I y XI, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y en el diverso 18, del Reglamento Interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, preceptos que por su relevancia, a continuación se citan:

De la Ley:

“Artículo 15. El Presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones:

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

(...)

*XI. **Promover las acciones de inconstitucionalidad,** en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal y aprobados por el senado de la República, que vulneren los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte, y*

(...).”

Del Reglamento Interno:

“Artículo 18. (Órgano ejecutivo)

*La Presidencia es el órgano ejecutivo de la Comisión Nacional. Está a cargo de un presidente, al cual le corresponde **ejercer, de acuerdo con lo establecido en la Ley, las funciones directivas de la Comisión Nacional y su representación legal.**”*

IX. Introducción.

El catorce de julio de dos mil once, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto por el que se reformaron los artículos 19, 20 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual entró en vigor al día siguiente.

Dicha reforma se propone cumplir con diversos tratados internacionales signados por el Estado Mexicano para el combate efectivo de los delitos de trata de

personas, que por su especial gravedad y naturaleza , requieren una participación activa y coordinada de gobiernos e instituciones federales, estatales y municipales.

En atención a lo anterior, fue modificado, el artículo 19 de la Constitución Federal, ordenando a los jueces que en los delitos de trata, procediera oficiosamente la prisión preventiva. Además, quedó estipulado por el artículo 20, apartado C, fracción V, de la Norma Fundante, el derecho al resguardo de su identidad y de otros datos personales. De igual modo, el Poder Reformador de la Constitución, consideró pertinente que para atender con todo rigor el delito de trata, así como la protección a las víctimas, testigos, ofendidos, sanciones y demás peculiaridades que pudieran surgir, era necesaria la homogenización normativa y evitar cualquier problema competencial, la cual quedaría a cargo del Congreso de la Unión, quien tiene la facultad de expedir una Ley General en Materia de Trata de Personas, de acuerdo con el artículo 73, fracción XXI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

De lo anterior se advierte que, con la entrada en vigor de la referida reforma constitucional, se modificó la distribución de la potestad normativa de investigación, persecución y sanción, respecto del delito de trata de personas, ya que desde el quince de julio de dos mil once (día de la entrada en vigor del concerniente decreto) dicha facultad quedó depositada, en exclusiva, en el Congreso de la Unión, para expedir una ley general en la materia.

Conviene señalar que la fracción XXI del artículo 73 constitucional fue modificada mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación, el diez de febrero

de dos mil catorce, por lo que el estudio del concepto de invalidez que más adelante se expone, debe ser analizado a la luz del texto reformado de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que es del tenor siguiente:

“Artículo. 73. El Congreso tiene facultad:

(...)

XXI.- Para expedir:

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

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

(...)”

En paralelo, el pasado veintiocho de febrero, se publicó en el Periódico Oficial del Estado de zacatecas, la Ley para Prevenir, Atender, Combatir y Erradicar la Trata de Personas en el Estado de Zacatecas, la cual según su numeral 1º tiene por objeto prevenir, atender y combatir el delito de trata de personas, conforme a las atribuciones legales conferidas en el marco jurídico correspondiente, proteger y garantizar el derecho a la vida, la dignidad, la libertad, la integridad, la seguridad jurídica, de las personas en el Estado de Zacatecas, definir las atribuciones de las dependencias públicas del Estado y los municipios, de acuerdo a los ámbitos de competencia establecido, e implementar políticas públicas, programas y acciones de Gobierno, así como suscribir convenios de colaboración y coordinación, tendientes a prevenir, atender, combatir y erradicar el delito de trata de personas en el Estado.

Sin embargo, de la totalidad de numerales dispuestos en dicho ordenamiento resalta el artículo 2, por su inadecuación con el texto constitucional y tratados internacionales en materia de derechos humanos; pues dicho numeral, prevé la supletoriedad de normas procesales locales. Con ello se configura una trasgresión al artículo 73, fracción XXI, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por ser aspectos que ya se encuentran regulados en la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos, norma que ha sido expedida en ejercicio de la competencia reservada de manera expresa a favor del Congreso de la Unión, que se encuentra autorizado por la Norma Fundamental para expedir una ley general que realice la distribución de competencias y las formas de coordinación entre la Federación, los Estados de la República y el Distrito Federal.

Tal precepto impugnado contenido en la ley en Materia de Trata de Personas del Estado de Zacatecas, dispone lo siguiente:

“Artículo 2. La presente Ley deberá interpretarse de acuerdo al siguiente Marco Jurídico:

I. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

II. Los Tratados Internacionales suscritos en la materia, por la Nación Mexicana, y

III. La Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos.

En lo no previsto por esta Ley, se aplicarán de manera supletoria las disposiciones contenidas en la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la

Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos y el Código Nacional de Procedimientos Penales.

Así como los siguientes ordenamientos legales del Estado de Zacatecas: el Código Penal, la Ley de Atención a Víctimas, la Ley de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, la Ley de Asistencia Social, la Ley de Extinción de Domino, la Ley del Sistema Estatal de Seguridad Pública, Ley Estatal de los Derechos de los Niños, las Niñas y los Adolescentes y los demás ordenamientos legales que resulten necesarios para el cumplimiento de las disposiciones de esta Ley.

X. Marco Legal

A fin de respaldar esta postura, procede reproducir el marco legal Constitucional que dará sustento a lo aquí argumentado.

A. Nacional

- **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

*“**Artículo 1º.** En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.*

*Las normas relativas a los **derechos humanos se interpretarán** de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia **favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.***

(...).”

*“**Artículo 14.** A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.*

Nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, **sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento** y conforme a las Leyes expedidas con anterioridad al hecho.

En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía, y aún por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata.

En los juicios del orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra o a la interpretación jurídica de la ley, y a falta de ésta se fundará en los principios generales del derecho.

(...)"

“Artículo 16. Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de **mandamiento escrito de la autoridad competente**, que funde y motive la causa legal del procedimiento.

“Artículo 20. El proceso penal será acusatorio y oral. Se regirá por los principios de publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación.

A. De los principios generales:

I. El proceso penal tendrá por objeto el esclarecimiento de los hechos, proteger al inocente, procurar que el culpable no quede impune y que los daños causados por el delito se reparen;
(...)

C. De los derechos de la víctima o del ofendido:

I. Recibir asesoría jurídica; ser informado de los derechos que en su favor establece la Constitución y, cuando lo solicite, ser informado del desarrollo del procedimiento penal;

II. Coadyuvar con el Ministerio Público; a que se le reciban todos los datos o elementos de prueba con los que cuente, tanto en la investigación

como en el proceso, a que se desahoguen las diligencias correspondientes, y a intervenir en el juicio e interponer los recursos en los términos que prevea la ley.

Quando el Ministerio Público considere que no es necesario el desahogo de la diligencia, deberá fundar y motivar su negativa;

III. Recibir, desde la comisión del delito, **atención médica y psicológica de urgencia;**

IV. **Que se le repare el daño.** En los casos en que sea procedente, el Ministerio Público estará obligado a solicitar la reparación del daño, sin menoscabo de que la víctima u ofendido lo pueda solicitar directamente, y el juzgador no podrá absolver al sentenciado de dicha reparación si ha emitido una sentencia condenatoria.

La ley fijará procedimientos ágiles para ejecutar las sentencias en materia de reparación del daño;

V. **Al resguardo de su identidad y otros datos personales** en los siguientes casos: cuando sean menores de edad; cuando se trate de delitos de violación, trata de personas, secuestro o delincuencia organizada; y cuando a juicio del juzgador sea necesario para su protección, salvaguardando en todo caso los derechos de la defensa.

El Ministerio Público deberá garantizar la protección de víctimas, ofendidos, testigos y en general todas los sujetos que intervengan en el proceso. Los jueces deberán vigilar el buen cumplimiento de esta obligación;

VI. **Solicitar las medidas cautelares y providencias necesarias para la protección y restitución de sus derechos,** y

VII. **Impugnar ante autoridad judicial** las omisiones del Ministerio Público en la investigación de los delitos, así como las resoluciones de reserva, no ejercicio, desistimiento de la acción penal o suspensión del procedimiento cuando no esté satisfecha la reparación del daño.”

“Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

(...)

XXI. Para expedir:

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

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

(...)”

A. Internacional.

- Del Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente Mujeres y Niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional: 6.2, 7, 9.1.b y 9.5:

“Artículo 6

Asistencia y protección a las víctimas de la trata de personas

(...)

2. **Cada Estado Parte velará porque su ordenamiento jurídico o administrativo interno prevea medidas con miras a proporcionar a las víctimas de la trata de personas, cuando proceda:**

(....)”

“Artículo 7

Régimen aplicable a las víctimas de la trata de personas en el Estado receptor

1. Además de adoptar las medidas previstas en el artículo 6 del presente Protocolo, **cada Estado Parte considerará la posibilidad de adoptar medidas legislativas u otras medidas apropiadas que permitan a las víctimas de la trata de personas permanecer en su territorio, temporal o permanentemente, cuando proceda.**

2. Al aplicar la disposición contenida en el párrafo 1 del presente artículo, cada Estado Parte dará la debida consideración a factores humanitarios y personales.”

“Artículo 9

Prevención de la trata de personas

1. Los Estados Parte establecerán políticas, programas y otras medidas de carácter amplio con miras a:

(...)

b) Proteger a las víctimas de trata de personas, especialmente las mujeres y los niños, contra un nuevo riesgo de victimización.

(...)

5. Los Estados Parte adoptarán medidas legislativas o de otra índole, tales como medidas educativas, sociales y culturales, o reforzarán las ya existentes, recurriendo en particular a la cooperación bilateral y multilateral, a fin de desalentar la demanda que propicia cualquier forma de explotación conducente a la trata de personas, especialmente mujeres y niños.”

XI. Concepto de invalidez.

ÚNICO. El artículo 2 de la Ley para Prevenir, Atender, Combatir y Erradicar la Trata de Personas en el Estado de Zacatecas, al establecer normas supletorias; aspecto que ya está previsto en la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos, se traducen en una trasgresión a los artículos 1º, 14, 16, 20, Apartado A, fracción I, y apartado C, fracciones I, II, III, IV, V, VI y VII, y 73, fracción XXI, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al constituir una invasión de la competencia exclusiva del Congreso de la Unión para expedir

la ley general en materia de trata de personas.

Los artículos que se impugnan se apartan de los derechos a la seguridad jurídica, al debido proceso, a la protección especializada de las víctimas de los delitos de trata de personas, a la reparación del daño de esas víctimas, y de los principios de legalidad, *pro persona*, y los principios generales del sistema penal, y constituyen en sí mismas una invasión de la competencia exclusiva del Congreso de la Unión para expedir la ley general en materia de trata de personas, establecida en la Constitución Federal.

Por lo que se advierte, que el precepto controvertido es violatorio de lo establecido en los artículos 16 y 73, fracción XXI, inciso a), constitucionales, en relación con la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos, en tanto que por su materia de regulación debe estimarse emitido por una autoridad incompetente.

El artículo **73, fracción XXI, inciso a)**, de la Constitución Federal establece, en lo que interesa, que **el Congreso de la Unión deberá expedir leyes generales**, entre otras, **en materias de trata de personas**, que fijen **como mínimo** los tipos penales y sus sanciones; y que dichas leyes generales contemplarán también la distribución de competencias y las formas de coordinación entre la Federación, las entidades federativas, el Distrito Federal y los municipios.

Ese Alto Tribunal ha señalado que debe entenderse que **en materia de trata de**

personas, por mandato constitucional, los tipos penales y las sanciones que les corresponden deben encontrarse previstos en las propias leyes generales, esto es, que **su establecimiento se encuentra reservado al Congreso de la Unión**, excluyéndose por tanto a los demás niveles de gobierno, cuya actuación en las materias deberá ajustarse a la distribución de competencias y formas de coordinación que al efecto establezca la respectiva ley general.

En ese tenor, en cumplimiento del mandato previsto en el artículo **73, fracción XXI, inciso a)**, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Congreso de la Unión emitió la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos en la que estableció, entre otras cuestiones, los tipos y penas, la **distribución de competencias y las formas de coordinación** en la materia entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, reglas comunes y técnicas de investigación para ese delito, así como los procedimientos aplicables para la protección y asistencia a las víctimas de tales ilícitos.

Inconstitucionalidad del artículo 2 de la Ley para Prevenir, Atender, Combatir y Erradicar la Trata de Personas en el Estado de Zacatecas, la cual proviene de su disposición de aplicar supletoriamente, a dicho ordenamiento, las disposiciones contenidas en la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos, el Código Nacional de Procedimientos Penales, así como disposiciones de carácter

local. Lo cual resulta violatorio de los artículos 1º, 14, 16, 20, Apartado A, fracción I y 73, fracción XXI, inciso a) de la Constitución Federal.

Conviene apuntar que en la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos, se establece en el artículo 9º, que en todo lo no previsto en materia de investigación, procedimientos y sanciones de los delitos materia de esta Ley, las autoridades federales, estatales y del Distrito Federal, aplicarán supletoriamente las disposiciones siguientes:

- Del Código Penal Federal.
- Del Código Federal de Procedimientos Penales.
- De la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada.
- Del Código Fiscal de la Federación.
- De la Ley Federal de Extinción de Dominio.
- De la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

En cambio el artículo 2 de la Ley para Prevenir, Atender, Combatir y Erradicar la Trata de Personas en el Estado de Zacatecas, en su primer párrafo, fracción III, señala como parámetro de interpretación de su propio texto a la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos, pero en su párrafo segundo le da la calidad de norma de aplicación supletoria, y adicionalmente señala, en su tercer párrafo, que serán aplicables disposiciones de orden local.

En esa medida, cuando la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos, establece como supletorias las Leyes Federales, se impide al legislador local regular dicha materia, porque expresamente el Congreso de la Unión ha determinado que las autoridades federales, estatales y del Distrito Federal, aplicarán supletoriamente las disposiciones enunciadas en el artículo 9, y dicha disposición es de observancia obligatoria y general como mandata el artículo **73, fracción XXI, inciso a)**, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por lo tanto, el legislador local al referir que supletoriamente a la Ley para Prevenir, Atender, Combatir y Erradicar la Trata de Personas en el Estado de Zacatecas, se estará lo dispuesto por la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos, además de señalar la aplicación de leyes de orden local para la materia de trata de personas, generó una violación de los artículos 1º, 14, 16, 20, Apartado A, fracción I y 73, fracción XXI, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y reconocer validez a dicha norma impugnada (artículo 2) sería tanto como reconocerle a la Entidad facultades suficientes para legislar en la materia y, sólo en lo no previsto por esa ley local, se quedará a lo que disponga la Ley General.

En tal sentido, el Legislador del Estado de Zacatecas, excedió su facultad para legislar en materia de trata de personas, en concreto, en lo referente a la supletoriedad de la Ley General, que remite en lo no previsto, a ordenamientos de

índole Federal, pues en el texto constitucional se aduce expresamente que tal atribución corresponderá en exclusiva al Congreso de la Unión, y que éste expediría una Ley General, en su materialización la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos, que es de aplicación obligatoria y rige en todo el territorio nacional, por ser su observancia general.

Se destaca que, como regla constitucional general, sólo en lo no atribuido expresamente al Congreso de la Unión, de conformidad con el artículo 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las entidades federativas podrán legislar al respecto; lo que no acontece en el caso concreto, pues estamos ante disposiciones constitucionales *sui generis*, dado que el Poder Reformador de la Constitución, dispuso, en el 73, fracción XXI, inciso a), de la Máxima Norma, que el Congreso de la Unión queda facultado, en materias de secuestro, trata de personas y delitos electorales, para establecer en leyes generales; tipos penales y sus sanciones, **y también la distribución de competencias y las formas de coordinación** entre la Federación, las entidades federativas, el Distrito Federal y los municipios.

Ante ello resulta inválido que el Estado de Zacatecas, prevea a sus ordenamientos locales, como una norma de mayor jerarquía una norma local sobre una ley general y que por ende, esta última (ley general) sea aplicable supletoriamente a la primera (ley local). Lo que trasgrede el derecho a la seguridad jurídica de las personas.

Es por eso que, cuando el **artículo 2** de la Ley impugnada, establece que será supletoria de esa legislación, la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos y el Código Nacional de Procedimientos Penales, configura una trasgresión al principio de jerarquía de normas, dado que sujeta la aplicación de Ley general a lo que no se encuentre previsto en la ley local. Mientras que esta ley general, emana directamente de una facultad constitucional otorgada al Congreso de la Unión y es de observancia obligatoria para la Federación, las entidades federativas, el Distrito Federal y los municipios.

La precisión anterior evidencia dos cosas; por una parte la inconstitucionalidad de las normas impugnadas debido a la falta de competencia del Congreso local para legislar en los temas, que ya han sido regulados por el Congreso de la Unión en materia de trata de personas, y por otra, la incertidumbre jurídica que se genera con la existencia de dichos preceptos.

Para resaltar lo anterior, conviene reparar en que el artículo 5¹ de la Ley General

¹ “**Artículo 5o.-** La Federación será competente para investigar, perseguir y sancionar los delitos establecidos en esta Ley cuando:

I. Se apliquen las reglas de competencia previstas en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

II. El delito se inicie, prepare o cometa en el extranjero, siempre y cuando produzca o se pretenda que produzca efecto en el territorio nacional, o cuando se inicie, prepare o cometa en el territorio nacional, siempre y cuando produzca o se pretenda que tengan efectos en el extranjero, en términos de los artículos 2o, 3o, 4o, 5o y 6o del Código Penal Federal;

III. Lo previsto en el artículo 10 del Código Federal de Procedimientos Penales;

IV. El Ministerio Público de la Federación solicite a la autoridad competente de una entidad federativa la atracción del asunto, atendiendo a las características propias del hecho, así como las circunstancias de ejecución o a la relevancia social del mismo.

para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos, establece la forma en que el Distrito Federal y los Estados serán competentes para investigar, procesar y sancionar los delitos previstos en esa ley. Sin embargo, no podrán realizar la aplicación de normas locales, porque la misma ley en el artículo 9,² establece que en lo no previsto en materia de investigación, procedimientos y sanciones de los delitos ahí contenidos, las autoridades federales, estatales y del Distrito Federal, aplicarán supletoriamente las disposiciones del Código Penal Federal, del Código Federal de Procedimientos Penales, de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, del Código Fiscal de la Federación, de la Ley Federal de Extinción de Dominio y de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Por tanto se concluye que aun en los supuestos de competencia local, para la investigación y el proceso penal serán aplicables supletoriamente a la ley general las citadas disposiciones federales.

En ese sentido, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la acción

V. Que sean cometidos por la delincuencia organizada, en los términos de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada.

Para tal efecto la autoridad local deberá coadyuvar en todo momento con la autoridad federal en la integración de la investigación por delincuencia organizada.

El Distrito Federal y los estados serán competentes para investigar, procesar y sancionar los delitos establecidos en esta ley cuando no se den los supuestos previstos anteriormente.

La ejecución de las penas por los delitos previstos en esta Ley se regirán conforme a los ordenamientos aplicables en la Federación, el Distrito Federal y los Estados, en lo que no se oponga a la presente Ley”.

² “**Artículo 9º.-** En todo lo no previsto en materia de investigación, procedimientos y sanciones de los delitos materia de esta Ley, las autoridades federales, estatales y del Distrito Federal, aplicarán supletoriamente las disposiciones del Código Penal Federal, del Código Federal de Procedimientos Penales, de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, del Código Fiscal de la Federación, de la Ley Federal de Extinción de Dominio y de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública”.

de inconstitucionalidad 21/2013, promovida por esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, determinó que en el marco jurídico vigente no se deja ningún margen de regulación de carácter procesal para las entidades federativas, en materia de trata de personas.

Lo anterior, ha sido determinado por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la resolución de la acción de inconstitucionalidad 21/2013, en donde se pronunció de la siguiente manera:

*“Por otra parte, por lo que hace a los delitos en materia de trata de personas, también este Pleno se pronunció³ en el sentido de que al facultarse constitucionalmente al Congreso de la Unión para establecer, mediante una ley general, los tipos y penas en materia de trata de personas, **se privó a los Estados de la atribución con la que anteriormente contaban, en términos del artículo 124 constitucional, para legislar en materia del delito de trata de personas**; manteniendo, sin embargo, facultades para prevenir, investigar y castigar el referido delito conforme al régimen de concurrencia de facultades derivado de lo establecido en la fracción XXI del artículo 73 constitucional.*

Ahora, la Ley General correspondiente, al distribuir competencias en el artículo 5 estableció que la Federación será competente para investigar, perseguir y sancionar los delitos establecidos en esa ley, cuando se apliquen las reglas de competencia de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; el delito se inicie, prepare o cometa en el extranjero, siempre que se produzca o se pretenda que produzca efecto en el territorio nacional, o cuando se inicie, prepare o cometa en el territorio nacional, siempre y cuando produzca o se pretenda que tengan efectos en el extranjero; en términos del artículo 10 del Código Federal de Procedimientos Penales; el Ministerio Público de la Federación solicite la atracción del asunto; o sean

³ Al resolver la acción de inconstitucionalidad 26/2012, el 21 de mayo de 2013.

cometidos por la delincuencia organizada. Cuando no se den los supuestos anteriores, el Distrito Federal y los estados serán competentes para investigar, procesar y sancionar los delitos previstos en esa ley.

*Sin embargo, a diferencia de la Ley en materia de secuestro, **no hay aplicación de normas locales, el artículo 9 de la Ley General en materia de Trata establece que en lo no previsto en materia de investigación, procedimientos y sanciones de los delitos ahí contenidos, las autoridades federales, estatales y del Distrito Federal, aplicarán supletoriamente las disposiciones del Código Penal Federal, del Código Federal de Procedimientos Penales, de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, del Código Fiscal de la Federación, de la Ley Federal de Extinción de Dominio y de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.***

*Así, aún en los supuestos de competencia local, para la investigación y el proceso penal serán aplicables supletoriamente a la ley general las citadas disposiciones federales, por lo que **no se deja ningún margen de regulación siquiera de carácter procesal para las entidades federativas.***

Por lo anterior se aprecia que con la existencia de las controvertidas normas locales, además del vicio competencial, se genera un efecto de incertidumbre jurídica, que trasgrede los principios del proceso penal, pues con ellas se puede producir el desamparo de las víctimas de los delitos de trata de personas, al perturbar el marco jurídico, de exacta y única aplicación, que regula dichos delitos y sus consecuencias jurídicas.

La certeza jurídica, como derecho fundamental presupone como exigencia, para su plena eficacia, **la competencia de la autoridad** que desarrolla el proceso por

el que pretende ejecutarse un acto. Lo que no ocurriría en los casos de aplicación de la norma impugnada, pues **la autoridad jurisdiccional de la entidad federativa instauraría procedimientos penales fuera del ámbito constitucional establecido** y respecto de los cuales carecería de competencia material al no encontrar sustento a su actuación en disposiciones supremas. En consecuencia, sus actos devendrían en inconstitucionales.

La Norma Fundamental precisa, en el artículo 20, apartado A, fracción I, que los fines del proceso penal son:

- a. *El esclarecimiento de los hechos,*
- b. *Proteger al inocente,*
- c. *Procurar que el culpable no quede impune, y*
- d. *Que los daños causados por el delito se reparen.*

En contraste, con la incertidumbre jurídica generada con la emisión de la norma impugnada en materia de delitos de trata de personas, en el Estado de Zacatecas, se trastorna la protección especializada de las víctimas de esos delitos, que pudiera traducirse en la existencia de investigaciones y procesos penales, que sean fundados en una norma local en materia de trata de personas, que ha sido expedida por una autoridad incompetente, generando con ello, inseguridad jurídica tanto para las autoridades encargadas de la aplicación de la ley, como para las víctimas de tales delitos.

Por su parte, el artículo 16, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, impone obligaciones específicas a los actos de las autoridades para que sean válidos, lo que se traduce en el principio de legalidad, los cuales son: el mandamiento escrito, emitido por **una autoridad competente**, así como la fundamentación y motivación. Éstos a su vez, se configuran como elementos del derecho humano a la seguridad jurídica.

Se cita por identidad la Tesis IV.2o.A.50 K (10a.), del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito, cuya fuente es la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 3, Febrero de 2014, Tomo III, Materia Constitucional, Décima Época, página 2241, del rubro y texto siguientes:

“SEGURIDAD JURÍDICA. ALCANCE DE LAS GARANTÍAS INSTRUMENTALES DE MANDAMIENTO ESCRITO, AUTORIDAD COMPETENTE Y FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN, PREVISTAS EN EL ARTÍCULO 16, PRIMER PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, PARA ASEGURAR EL RESPETO A DICHO DERECHO HUMANO. De las jurisprudencias 1a./J. 74/2005 y 2a./J. 144/2006, de la Primera y Segunda Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicadas en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomos XXII, agosto de 2005, página 107, de rubro: "PROCEDIMIENTO SEGUIDO EN UNA VÍA INCORRECTA. POR SÍ MISMO CAUSA AGRAVIO AL DEMANDADO Y, POR ENDE, CONTRAVIENE SU GARANTÍA DE SEGURIDAD JURÍDICA." y XXIV, octubre de 2006, página 351, de rubro: "GARANTÍA DE SEGURIDAD JURÍDICA. SUS ALCANCES.", respectivamente, se advierte una definición clara del contenido del derecho humano a la seguridad jurídica, imbríto en el artículo 16, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual consiste en que la persona tenga certeza sobre su situación ante las leyes, o la de su familia, posesiones o sus demás derechos, en cuya vía de respeto la

autoridad debe sujetar sus actuaciones de molestia a determinados supuestos, requisitos y procedimientos previamente establecidos en la Constitución y en las leyes, como expresión de una voluntad general soberana, para asegurar que ante una intervención de la autoridad en su esfera de derechos, sepa a qué atenerse. En este contexto, de conformidad con el precepto citado, el primer requisito que deben cumplir los actos de molestia es el de constar por escrito, que tiene como propósito que el ciudadano pueda constatar el cumplimiento de los restantes, esto es, que provienen de autoridad competente y que se encuentre debidamente fundado y motivado. **A su vez, el elemento relativo a que el acto provenga de autoridad competente, es reflejo de la adopción en el orden nacional de otra garantía primigenia del derecho a la seguridad, denominada principio de legalidad, conforme al cual, las autoridades sólo pueden hacer aquello para lo cual expresamente les facultan las leyes, en el entendido de que la ley es la manifestación de la voluntad general soberana** y, finalmente, en cuanto a fundar y motivar, la referida Segunda Sala del Alto Tribunal definió, desde la Séptima Época, según consta en su tesis 260, publicada en el Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1995, Tomo VI, Materia Común, Primera Parte, página 175, de rubro: "FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN.", que por lo primero se entiende que ha de expresarse con exactitud en el acto de molestia el precepto legal aplicable al caso y, por motivar, que también deben señalarse con precisión las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para su emisión, siendo necesario, además, que exista adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables, lo cual tiene como propósito primordial, confirmar que al conocer el destinatario del acto el marco normativo en que el acto de molestia surge y las razones de hecho consideradas para emitirlo, pueda ejercer una defensa adecuada ante el mismo. Ahora bien, ante esa configuración del primer párrafo del artículo 16 constitucional, no cabe asumir una postura dogmatizante, en la que se entienda que por el solo hecho de establecerse dichas condiciones, automáticamente todas las autoridades emiten actos de molestia debidamente fundados y motivados, pues la práctica confirma que los referidos requisitos son con frecuencia inobservados, lo que sin embargo no demerita el hecho

de que la Constitución establezca esa serie de condiciones para los actos de molestia, sino por el contrario, conduce a reconocer un panorama de mayor alcance y eficacia de la disposición en análisis, pues en la medida en que las garantías instrumentales de mandamiento escrito, autoridad competente y fundamentación y motivación mencionadas, se encuentran contenidas en un texto con fuerza vinculante respecto del resto del ordenamiento jurídico, se hace posible que los gobernados tengan legitimación para aducir la infracción al derecho a la seguridad jurídica para asegurar su respeto, únicamente con invocar su inobservancia; igualmente se da cabida al principio de interdicción de la arbitrariedad y, por último, se justifica la existencia de la jurisdicción de control, como entidad imparcial a la que corresponde dirimir cuándo los referidos requisitos han sido incumplidos, y sancionar esa actuación arbitraria mediante su anulación en los procedimientos de mera legalidad y, por lo que atañe al juicio de amparo, a través de la restauración del derecho a la seguridad jurídica vulnerado.

Ahora bien, existe una definición clara del contenido del derecho humano a la seguridad jurídica, contenido en este numeral, el cual consiste en que la persona **tenga certeza sobre la situación de su persona**, familia, posesiones o sus demás derechos **ante las leyes**, en cuya vía de respeto, la autoridad debe sujetar sus actuaciones de molestia a determinados supuestos, **requisitos y procedimientos, previamente establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en las leyes**, como garantía que se hace extensiva a los actos de autoridad.

En apego al orden jurídico, las autoridades sólo pueden realizar aquello para lo que expresamente están facultadas por las leyes, pues el **principio de legalidad** impone un régimen de facultades expresas en el que todo acto de autoridad, que

no represente el ejercicio de una facultad expresamente conferida en la norma constitucional, se considerará arbitrario y, por ello, trasgresor del derecho a la seguridad jurídica. Esta circunstancia justifica el cuestionamiento de la validez de tales actos, aún los de carácter legislativo.

Siempre es un requisito constitucional que toda norma provenga de autoridad competente. Tal prescripción es reflejo de la adopción en el orden nacional de otra garantía primigenia del derecho a la seguridad y el principio de legalidad, conforme a los cuales, las autoridades sólo pueden hacer aquello para lo cual expresamente les facultan las leyes.

Al respecto, se cita la Jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Núm. 77, Mayo de 1994, Octava Época, Materia Común, identificada con el número Tesis: P./J. 10/94, página 12, del rubro y texto siguientes:

“COMPETENCIA. SU FUNDAMENTACIÓN ES REQUISITO ESENCIAL DEL ACTO DE AUTORIDAD. Haciendo una interpretación armónica de las garantías individuales de legalidad y seguridad jurídica que consagran los artículos 14 y 16 constitucionales, se advierte que los actos de molestia y privación deben, entre otros requisitos, ser emitidos por autoridad competente y cumplir las formalidades esenciales que les den eficacia jurídica, lo que significa que todo acto de autoridad necesariamente debe emitirse por quien para ello esté facultado expresándose, como parte de las formalidades esenciales, el carácter con que se suscribe y el dispositivo, acuerdo o decreto que otorgue tal legitimación. De lo contrario, se dejaría al afectado en estado de indefensión, ya que al no conocer

el apoyo que faculte a la autoridad para emitir el acto, ni el carácter con que lo emita, es evidente que no se le otorga la oportunidad de examinar si su actuación se encuentra o no dentro del ámbito competencial respectivo, y es conforme o no a la Constitución o a la ley; para que, en su caso, esté en aptitud de alegar, además de la ilegalidad del acto, la del apoyo en que se funde la autoridad para emitirlo, pues bien puede acontecer que su actuación no se adecúe exactamente a la norma, acuerdo o decreto que invoque, o que éstos se hallen en contradicción con la ley fundamental o la secundaria.”

Aquí es importante recalcar que el principio de legalidad también impera para los actos legislativos, pues la seguridad jurídica como derecho humano, obliga a todas las autoridades a velar en todo momento por su protección más amplia, siguiendo el principio *pro persona*, previsto en el artículo 1º, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La Suprema Corte ha establecido jurisprudencialmente que los requisitos de fundamentación y motivación de una ley, exigidos por el artículo 16 constitucional, se satisfacen al ser expedida por un Congreso constitucionalmente facultado para ello, y refiere a relaciones sociales que reclaman ser jurídicamente reguladas. Lo que no acontece en el caso concreto, pues se incumple el primer requisito dado que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, faculta al Congreso de la Unión a legislar en materia de trata de personas, y conforme al principio de distribución de competencias, previsto en el artículo 124 de la Norma Suprema, los congresos locales no están facultados para legislar en la materia, en aquello que ya está reglamentado en la ley general. Por lo que hace al segundo supuesto referido, relativo a las relaciones sociales que requieren ser reguladas, no se

actualiza, toda vez que la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos, ya establece la reglamentación correspondiente.

Se cita para su exacta aplicación, el siguiente criterio Jurisprudencial del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en el Apéndice de 1988, Parte I, Séptima Época, Materia Constitucional, publicada con el número de Tesis 68, página: 131, del rubro y texto siguientes:

“FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LOS ACTOS DE AUTORIDAD LEGISLATIVA. Por fundamentación y motivación de un acto legislativo, se debe entender la circunstancia de que el Congreso que expide la ley, constitucionalmente esté facultado para ello, ya que estos requisitos, en tratándose de actos legislativos, se satisfacen cuando aquél actúa dentro de los límites de las atribuciones que la constitución correspondiente le confiere (fundamentación), y cuando las leyes que emite se refieren a relaciones sociales que reclaman ser jurídicamente reguladas (motivación); sin que esto implique que todas y cada una de las disposiciones que integran estos ordenamientos deben ser necesariamente materia de una motivación específica.”

Por tanto, el artículo cuestionado de la legislación del Estado de Zacatecas resulta trasgresor de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos por carecer de fundamentación, dado que las legislaturas locales no pueden prever como supletoria la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas, toda vez que eso sería dar por cierto que el Estado tiene amplias facultades y competencia originaria para legislar en materia de trata de personas,

y que la competencia del Congreso de la Unión es residual.

Debe quedar asentado de manera indubitable que la legislación de Zacatecas trasgrede la esfera competencial que la Constitución otorga para legislar en materia de trata de personas, al establecer una supletoriedad diferente a la ya construida y por ende, se viola la seguridad jurídica de las víctimas de esos delitos.

A mayor abundamiento, es importante mencionar que a partir de la reforma constitucional de diez de junio de dos mil once, se estableció un nuevo bloque de constitucionalidad, integrado tanto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como por los instrumentos internacionales de derechos humanos de los que el Estado mexicano es parte. Asimismo, se incorporó el principio *pro persona* como rector de la interpretación y aplicación de las normas jurídicas, en aquello que favorezca y brinde mayor protección a los derechos humanos de las personas.

Dicho principio lleva implícita la condición de que, de existir distintas interpretaciones para una norma jurídica, deberá elegirse aquella que proteja con mayor amplitud al titular de un derecho humano; esto es, si en un caso concreto, es factible aplicar dos o más normas, el intérprete debe elegir la que proteja con mayor alcance a los titulares de un derecho humano.

Debe tenerse presente que en el ámbito internacional, se ha definido al principio *pro persona*, mediante dos variantes: a) **preferencia interpretativa**, según la cual el intérprete ha de preferir, de las interpretaciones

válidas disponibles para resolver un caso concreto, la que más optimice un derecho fundamental, es decir, cuando amplía el ámbito de los sujetos protegidos por el Derecho o cuando amplía el perímetro material protegido por el Derecho; y, b) **preferencia de normas**, de acuerdo con la cual el intérprete, si puede aplicar más de una norma al caso concreto, deberá preferir aquella que sea más favorable a la persona, con independencia del lugar que ocupe dentro de la jerarquía normativa.

Aquí, es factible destacar que el artículo 133 Constitucional, contiene el principio de jerarquía normativa, a través del cual se establece la estructura del orden jurídico mexicano; el cual otorga el rango de ley suprema a los tratados internacionales celebrados y que se celebren por el Estado Mexicano, lo que implica que, lo pactado en los citados instrumentos supranacionales, queda incorporado al derecho interno mexicano.

Razones por las cuales, a la luz de las citadas reformas Constitucionales, en materia de derechos humanos, vigentes a partir del diez de junio de dos mil once, es imperativo que las autoridades del país ejerzan, *ex officio*, el control de convencionalidad para aplicar en sus respectivos ámbitos competenciales, además del derecho interno, la Convención Americana sobre Derechos Humanos y demás tratados internacionales en materia de derechos humanos, de los que México es parte, así como las interpretaciones que de sus cláusulas ha llevado a cabo la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Derivado de lo anterior, en la resolución de la presente acción de inconstitucionalidad, ese Alto Tribunal **debe privilegiar, como parámetro de**

control de la norma impugnada, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ordenamiento jurídico que otorga mayor protección a los derechos de las personas.

XII. Cuestiones relativas a los efectos.

Se hace especial hincapié en que los argumentos vertidos por esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, sustentan la inconstitucionalidad del artículo 2 de la Ley para Prevenir, Atender, Combatir y Erradicar la Trata de Personas en el Estado de Zacatecas.

En esa virtud, se solicita atentamente que, de ser tildados de inconstitucionales el artículo impugnado, también se invaliden todas aquellas normas que estén relacionadas, por cuestión de efectos, conforme a lo dispuesto por los artículos 41, fracción IV y 45, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que disponen:

“ARTICULO 41. Las sentencias deberán contener:

(...)

IV. Los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada;

(...)”

“ARTICULO 45. *Las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación. La declaración de invalidez de las sentencias no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia.”*

Del mismo modo se señala a esa Suprema Corte de Justicia de la Nación que con la respectiva declaración de invalidez de la norma impugnada, no deja un vacío normativo puesto que el contenido de los preceptos locales se encuentra previsto y regulado por la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos, la cual a su vez, en su artículo 9, prevé una supletoriedad de leyes con la cual se alcanza a cubrir cualquier espacio legislativo de carácter procesal que se haya omitido, así como todo lo relativo a los procedimientos y mecanismos para la reparación del daño. Ley que fue emitida válidamente, por el Congreso de la Unión, con base en facultades expresamente conferidas por la Constitución Federal.

P R U E B A S

1. Copia certificada. Del Acuerdo del Senado de la República por el que se designa al Licenciado Luis Raúl González Pérez como Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (Anexo uno).

Desde este momento, con fundamento en el artículo 280 primer párrafo, del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la materia, en términos del artículo 1º, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, solicito en el acuerdo de admisión, se ordene la devolución de dicha documental; y que en sustitución de la misma, se deje en autos, copia cotejada por el Secretario que corresponda, toda vez que el documento antes descrito es de utilidad para los fines que persigue este Organismo Constitucional.

2. Copia simple. Del Periódico Oficial del Estado de Zacatecas de fecha veintiocho de febrero de dos mil quince. (Anexo dos).

3. Disco compacto. De la versión electrónica del presente escrito (Anexo tres).

Por lo antes expuesto y fundado, a ustedes, Ministros integrantes del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, atentamente pido:

PRIMERO. Tener por presentada la acción de inconstitucionalidad que promuevo como Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

SEGUNDO. Admitir a trámite la presente demanda de acción de inconstitucionalidad en sus términos.

TERCERO. Tener por designados como delegados y autorizados, a los profesionistas indicados al inicio de este escrito, así como por señalado domicilio para oír y recibir notificaciones y documentos.

CUARTO. Admitir las pruebas ofrecidas en el capítulo correspondiente.

QUINTO. En el momento procesal oportuno, declarar fundado el concepto de invalidez y la inconstitucionalidad e inconvencionalidad de la disposición legal impugnada.

México, D.F., a 30 de Marzo de 2015.

**LIC. LUIS RAÚL GONZÁLEZ PÉREZ
PRESIDENTE DE LA COMISIÓN NACIONAL
DE LOS DERECHOS HUMANOS.**

RFPS