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 acreditó 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 Sassoferrato, 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, Jorge Luis Martínez Díaz y Luis Marcelo Vega Robledo, con cédulas profesionales números 1508301, 1985959 y 1220222, respectivamente, que los acreditan como licenciados en Derecho; asimismo, conforme al artículo 4° de la invocada Ley Reglamentaria, autorizo para oír notificaciones a los licenciados Ernesto Ontiveros Ornelas, Moises Israel Flores Pacheco, así como a Bianca Berenice Trujillo Subias, 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:

Los artículos 3, fracción III, 5, párrafo primero, y 6 fracción III, segundo párrafo de la Ley de Extinción de Dominio del Estado de Zacatecas, en las porciones normativas que regulan secuestro y trata de personas, reformados mediante

Decreto 331, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Zacatecas el once de abril de dos mil quince.

IV. Preceptos constitucionales e internacionales que se estiman violados:

- De la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: Artículos 1º, 14, 16, 22, 27 y 73, fracción XXI, inciso a).
- De la Convención Americana sobre Derechos Humanos: Artículos 8 numeral 1 y 21.
- Del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos: Artículo 14.

V. Derechos fundamentales que se estiman violados.

- Derecho a la seguridad jurídica.
- Derecho al debido proceso.
- Derecho a la propiedad.
- Derechos de protección y asistencia a las víctimas de los delitos de trata de personas.
- Principio de legalidad.
- Principio *pro persona.*
- Las reglas constitucionales que rigen el procedimiento de extinción de dominio.
- Invasión de la competencia exclusiva del Congreso de la Unión para expedir las leyes generales en materia trata de personas y secuestro.

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 1, 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 de los artículos 3, fracción III, 5, párrafo primero, y 6 fracción III, segundo párrafo Ley de Extinción de Dominio del Estado de Zacatecas, en las porciones normativas que regulan *secuestro* y *trata de personas*.

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 de los artículos 3, fracción III, 5 párrafo primero, y 6 fracción III, segundo párrafo de la Ley de Extinción de Dominio del Estado de Zacatecas, en las porciones normativas que regulan secuestro y trata de personas, reformado mediante decreto

publicado el sábado once de abril del dos mil quince, en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Zacatecas, por lo que el plazo para presentar la acción corre del domingo doce de abril al lunes once de mayo 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, acudo a este 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 dieciocho de junio de dos mil ocho, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, una reforma a los artículos 16, 17, 18, 19, 20, 21 y 22, 73, fracciones XXI y XXIII, 115, fracción VII, y la fracción XIII del apartado B del numeral 123, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con la cual se establecieron las bases para el nuevo sistema de procuración e impartición de justicia en materia penal.

Con los nuevos textos se fundó un nuevo modelo de justicia penal para pasar del llamado sistema mixto al acusatorio u oral, donde con miras a evitar trasgresiones a derechos humanos, fueron establecidas limitaciones a figuras como la extinción de dominio.

La reforma constitucional institucionaliza el carácter autónomo del procedimiento de extinción de dominio y enuncia de manera clara y precisa los delitos que como presupuestos procesales se exigen para su procedencia, en armonía con los demás preceptos constitucionales, los cuales se encuentran previstos en el artículo 22, párrafo segundo, fracción II, del texto constitucional, que en su literalidad dispone:

> *"(…)*
> ***En el caso de extinción de dominio se establecerá un procedimiento que se regirá por las siguientes reglas:***
> *(…)*
> ***II. Procederá en los casos de delincuencia organizada, delitos contra la salud, secuestro, robo de vehículos y trata de personas,*** *respecto de los bienes siguientes:*
> *(…)"*

Adicionalmente, **el artículo 73, fracción XXI, inciso a),** establece que el Congreso de la Unión tendrá la facultad para expedir las leyes generales en **materias de secuestro, trata de personas** y delitos electorales, que establezcan como mínimo, los tipos penales y sus sanciones.

A su vez, 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 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 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 otra parte, el artículo 35 de la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en materia de Secuestro, Reglamentaria de la fracción XXI del Artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que, la restitución de derechos y la reparación del daño, se harán con cargo a los recursos obtenidos en **los procedimientos de extinción de dominio, <u>en términos de la legislación correspondiente,</u>** sin embargo, tal legislación al no determinar cuál es la legislación correspondiente, genera incertidumbre jurídica al no precisarse con claridad si las entidades federativas son competentes para legislar en materia de secuestro en lo relativo al procedimiento de extinción de dominio, por lo que al regular el legislador local en los preceptos impugnados, al delito de secuestro, como delito respecto del cual opera la extinción de dominio, se estima que ante la incertidumbre jurídica de la competencia legislativa para regular tal materia, este Supremo Tribunal debe pronunciarse sobre la exclusividad legislativa para el Congreso de la Unión o la competencia residual a favor de las legislaturas locales en materia de extinción de dominio tratándose del delito de secuestro.

No obstante lo anterior, el pasado once de abril se publicó en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Zacatecas, el Decreto 331, que contiene la Ley de Extinción de Dominio del Estado de Zacatecas, del que destacan los

artículos 3, fracción III, 5 párrafo primero, y 6 fracción III, segundo párrafo, por inadecuación con el marco constitucional vigente, y que en seguida se reproducen:

> ***"Artículo 3**. **En los casos no previstos en esta Ley, se estará a las siguientes reglas de supletoriedad:***
> *III. En cuanto a los delitos, a lo previsto en el Código Penal para el Estado de Zacatecas, la **Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro, Reglamentaria de la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la 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 la Ley General de Salud; y*
> *(…)"*
>
> ***"Artículo 5.** La Extinción de Dominio es la pérdida total o parcial de los derechos de propiedad sobre los bienes a los que se refiera la sentencia que la decrete sin contraprestación ni compensación alguna para el demandado o demandados, cuando, en **tratándose de los delitos de** narcomenudeo**, secuestro**, robo de vehículos, **y trata de personas.***
>
> *"**Artículo 6. Se determinará procedente la Extinción de Dominio**, previa declaración jurisdiccional, respecto de los bienes siguientes:*
> *(…)*
> *III. Aquellos que estén siendo utilizados para la comisión de delitos por un tercero, si su dueño tuvo conocimiento de ello y no lo notificó a la autoridad o hizo algo para impedirlo.*
> *Este supuesto, será aplicable cuando el Ministerio Público acredite que el tercero utilizó el bien para cometer los delitos de narcomenudeo, **secuestro, trata de personas** o robo de vehículos y que el dueño tenía conocimiento de esa circunstancia, y*
> *(…)"*

Como se expondrá a continuación, el Órgano Revisor de la Constitución estableció de manera puntual las reglas que deberán seguirse en los casos donde resulte procedente la extinción de dominio en los casos de delincuencia organizada, delitos contra la salud, **secuestro**, robo de vehículos y **trata de personas**.

Es así, como se apuntó al inicio de la demanda, que el Estado de Zacatecas, al legislar en materia de secuestro y trata de personas para la extinción de dominio, vulneró los derechos a la propiedad, a la seguridad jurídica, al debido proceso, y de los derechos de protección y asistencia a las víctimas de los delitos de trata de personas, así como los principios de legalidad, *pro persona* y las reglas para el procedimiento de extinción de dominio, así como la invasión de competencia exclusiva del Congreso de la Unión para expedir leyes generales en materia de trata de personas y secuestro, consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

X. Marco Constitucional y Convencional.

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 22**. Quedan prohibidas las penas de muerte, de mutilación, de infamia, la marca, los azotes, los palos, el tormento de cualquier especie, la multa excesiva, la confiscación de bienes y cualesquiera otras penas inusitadas y trascendentales. Toda pena deberá ser proporcional al delito que sancione y al bien jurídico afectado.*
No se considerará confiscación la aplicación de bienes de una persona cuando sea decretada para el pago de multas o impuestos, ni cuando la decrete una autoridad judicial para el pago de responsabilidad civil derivada de la comisión de un delito. Tampoco se

considerará confiscación el decomiso que ordene la autoridad judicial de los bienes en caso de enriquecimiento ilícito en los términos del artículo 109, la aplicación a favor del Estado de bienes asegurados que causen abandono en los términos de las disposiciones aplicables, ni la de aquellos bienes cuyo dominio se declare extinto en sentencia. ***En el caso de extinción de dominio se establecerá un procedimiento que se regirá por las siguientes reglas:***

I. Será jurisdiccional y autónomo del de materia penal;

II. Procederá en los casos de ***delincuencia organizada, delitos contra la salud, secuestro, robo de vehículos y trata de personas,*** *respecto de los bienes siguientes:*

a) Aquellos que sean instrumento, objeto o producto del delito, aun cuando no se haya dictado la sentencia que determine la responsabilidad penal, pero existan elementos suficientes para determinar que el hecho ilícito sucedió.

b) Aquellos que no sean instrumento, objeto o producto del delito, pero que hayan sido utilizados o destinados a ocultar o mezclar bienes producto del delito, siempre y cuando se reúnan los extremos del inciso anterior.

c) Aquellos que estén siendo utilizados para la comisión de delitos por un tercero, si su dueño tuvo conocimiento de ello y no lo notificó a la autoridad o hizo algo para impedirlo.

d) Aquellos que estén intitulados a nombre de terceros, pero existan suficientes elementos para determinar que son producto de delitos patrimoniales o de delincuencia organizada, y el acusado por estos delitos se comporte como dueño.

III. Toda persona que se considere afectada podrá interponer los recursos respectivos para demostrar la procedencia lícita de los bienes y su actuación de buena fe, así como que estaba impedida para conocer la utilización ilícita de sus bienes."

*"**Artículo 27**. La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.*

Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización.
La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, *así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico; para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer, en los términos de la ley reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad rural; para el fomento de la agricultura, de la ganadería, de la silvicultura y de las demás actividades económicas en el medio rural, y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad.*
(…)"

"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;
(…)"

B. Internacional.

De la Convención Americana sobre Derechos Humanos:

*"**Artículo 8**. **Garantías Judiciales***

*1. **Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente,** independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter.*

(…)"

*"**Artículo 21**. **Derecho a la Propiedad Privada***

*1. Toda persona tiene derecho al uso y goce de sus bienes. **La ley puede subordinar tal uso y goce al interés social**.*

*2. Ninguna persona puede ser privada de sus bienes, excepto mediante el pago de indemnización justa, por razones de utilidad pública o de interés social y en los casos y **según las formas establecidas por la ley**.*

3. Tanto la usura como cualquier otra forma de explotación del hombre por el hombre, deben ser prohibidas por la ley."

Del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos:

*"**Artículo 14***

1. *Todas las personas son iguales ante los tribunales y cortes de justicia. Toda **persona tendrá derecho a ser oída públicamente y con las debidas garantías por un tribunal competente**, independiente e imparcial, **establecido por la ley**, en la substanciación de cualquier acusación de carácter penal formulada contra ella o para la determinación de sus derechos u obligaciones de carácter civil. La prensa y el público podrán ser excluidos de la totalidad o parte de los juicios por consideraciones de moral, orden público o seguridad nacional en una sociedad democrática, o cuando lo exija el interés de la vida privada de las partes o, en la*

medida estrictamente necesaria en opinión del tribunal, cuando por circunstancias especiales del asunto la publicidad pudiera perjudicar a los intereses de la justicia; pero toda sentencia en materia penal o contenciosa será pública, excepto en los casos en que el interés de menores de edad exija lo contrario, o en las acusaciones referentes a pleitos matrimoniales o a la tutela de menores. (…).”

XI. Conceptos de invalidez.

ÚNICO. Los artículos 3, fracción III, 5, párrafo primero, y 6 fracción III, segundo párrafo, de la Ley de Extinción de Dominio del Estado de Zacatecas, establecen una regulación de los delitos de secuestro y trata de personas, respecto de la figura de extinción de dominio, siendo que éstos delitos se encuentran regulados por el Congreso de la Unión, mediante leyes generales; por tanto se configura una trasgresión a los artículos 1°, 14, 16, 22 fracción II y 73, fracción XXI, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Los artículos que se impugnan se apartan de los derechos a la seguridad jurídica, al debido proceso, de propiedad, derechos de protección y asistencia a las víctimas de los delitos de trata de personas, y de los principios *pro persona* y de legalidad, establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los Tratados Internacionales de los que el Estado Mexicano forma parte. Asimismo, contraviene las reglas que rigen el procedimiento de extinción de dominio y la invasión de la competencia exclusiva del Congreso de la Unión para expedir leyes generales en materia de secuestro y trata de personas, establecidas en la Constitución Federal.

Esta Comisión Nacional advierte que los preceptos referidos son violatorios 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 y con la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro, Reglamentaria de la Fracción XXI del Artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en tanto que por su materia de regulación deben estimarse emitidos 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 secuestro y trata de personas,** que establezcan 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.

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 precepto 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 <u>también la distribución de competencias y las formas de coordinación</u>** entre la Federación, las entidades federativas, el Distrito Federal y los municipios, 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 establezcan las respectivas leyes generales.

En ese tenor, 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 y la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro, Reglamentaria de la Fracción XXI del Artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en las 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 dichos delitos, así como los procedimientos aplicables.

Por cuanto hace al artículo 3, fracción III, las normas jurídicas impugnadas, generan una violación al derecho de seguridad jurídica, al establecer como normas supletorias las Leyes General en materia de trata de personas y en materia de secuestro.

Por lo tanto, el legislador local al referir que supletoriamente a la Ley de Extinción de Dominio del Estado de Zacatecas, se estará a 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 y a la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en materia de Secuestro, Reglamentaria de la fracción XXI del Artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 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 3, fracción III) sería tanto como reconocerle a la Entidad facultades suficientes para legislar en la materia y, sólo en lo no previsto por ésa 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 y secuestro, 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 leyes generales en tales materias, 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 y la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en materia de Secuestro, Reglamentaria de la fracción XXI del Artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que son de

aplicación obligatoria y rige en todo el territorio nacional, por ser su observancia general.

Es por eso que, el **artículo 3, fracción III,** de la Ley impugnada configura una trasgresión al **principio de jerarquía de normas**, previsto en el **artículo 133 de la Constitución Federal**, dado que sujeta la aplicación de leyes generales a lo que no se encuentre previsto en la ley local. Mientras que las leyes generales emanan directamente de una facultad constitucional otorgada al Congreso de la Unión y son de observancia obligatoria para la Federación, las entidades federativas, el Distrito Federal y los municipios.

Por eso es inconcuso que además del vicio competencial legislativo, el **artículo 3**, fracción III, al hacer un reenvío de supletoriedad para todo lo no previsto en la ley local, a las leyes generales en materia de trata de personas y de secuestro, configura una trasgresión al principio de jerarquía de normas, dado que sujeta la vigencia de normas supremas a la supletoriedad de una ley local, mientras que tales instrumentos normativos (leyes generales) tienen la calidad de Ley Suprema de la Unión, de acuerdo con el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

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 a través de leyes generales, y por otra, la incertidumbre jurídica que se genera con la existencia de dichos preceptos.

La seguridad 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 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.

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.

A. Inconstitucionalidad de las disposiciones impugnadas en la Ley de Extinción de Dominio del Estado de Zacatecas respecto de la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos.

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 9° 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 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.

En esa medida, 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, al establecer como supletoria la Ley Federal de Extinción de Dominio para el delito de trata de personas, impide para el legislador local regular dicha materia, en virtud de lo cual, como se asentó, las nomas impugnadas son violatorias de los artículos 14, 16 y 73, fracción XXI, inciso a), de la Constitución Federal, en relación con la Ley General referida, en tanto que por su materia de regulación debe estimarse que los artículos impugnados fueron emitidos por una autoridad incompetente.

De lo anterior, se aprecia que las normas en cuestión permiten la articulación de actos de privación, que tienen como efecto la disminución y menoscabo de los bienes del gobernado, en detrimento de sus derechos humanos, sin que el legislador local cuente con bases constitucionales para legislar en esos términos.

Es importante señalar, que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la resolución de la acción de inconstitucionalidad 21/2013,

promovida por esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se pronunció al respecto, en los términos siguientes:

> *"Por otra parte, por lo que hace a los delitos en materia de trata de personas, también este Pleno se pronunció 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 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****."*

En tal virtud, esa H. Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha determinado que en **lo relativo a los procesos para el delito de trata de personas**, los legisladores de las entidades federativas y del Distrito Federal, carecen de competencia para regular tal delito, incluyendo desde luego lo concerniente a la extinción de dominio, ya que tal materia es de exclusiva competencia del órgano legislativo federal.

En esa misma línea argumentativa se ha mantenido la postura del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, pues en la acción de inconstitucionalidad 10/2013, promovida por esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos en contra de la los artículos 27, fracciones I, II y III, y, 37, fracción II, de la Ley para Prevenir, Combatir y Sancionar la Trata de Personas en el Estado de Querétaro, resuelta el 28 de abril de este año, en la que, como se señaló, resolvió que los Estados de la República **carecen de competencia para legislar en materia procesal para el delito de trata de personas, en lo que ya esté previsto en la Ley General**, expedida por el Congreso de la Unión

en uso de las facultades previstas en el artículo 73 fracción XXI, inciso a) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En ese sentido, el artículo 44 de la ley general en materia de trata personas, dispone que los bienes que sean instrumento, objeto o producto de los delitos previstos en esa ley, y que sean decomisados como resultado del ejercicio de la extinción de dominio, formarán parte del patrimonio de los Fondos de Protección y Asistencia a las Víctimas de los Estados y el Distrito Federal; lo que no acontecería, si la ley local en materia de extinción de dominio se aplica para los delitos de trata de personas, puesto que ésta ley local en su artículo 5, **dispone que los bienes sobre los que se declare la extinción de dominio, pasarán a formar parte de los bienes del Estado de Zacatecas**, generando así una trasgresión a los derechos de protección y asistencia a las víctimas de los delitos de trata de personas.

A fin de robustecer lo anterior, conviene precisar el alcance y contenido de los artículos 14 y 16 constitucionales, como preceptos que reconocen el derecho humano a la seguridad jurídica, en el orden constitucional mexicano.

Por su parte, el artículo 14 de la Constitución Federal contiene cuatro principios inherentes al derecho a la seguridad jurídica, a saber: irretroactividad de la ley, audiencia, exacta aplicación de la ley y legalidad. Estos principios se traducen en una obligación que las autoridades del Estado deben cumplir, en el sentido de abstenerse de cometer actos de privación en contra de los gobernados sin que se satisfaga la exacta aplicación de la ley y el derecho de audiencia.

Dicho precepto establece que 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.

La garantía de audiencia también se encuentra referida al cumplimiento de las formalidades esenciales del procedimiento, que otorgan al posible afectado por el acto privativo una oportunidad de defensa razonable. Este derecho fundamental presupone como exigencia, para su plena eficacia, **la competencia legal de la autoridad** que desarrolla el proceso por el que pretende ejecutarse el acto privativo. Lo que no ocurriría en los casos de aplicación de las normas impugnadas, pues **la autoridad jurisdiccional de la entidad federativa instauraría procedimientos de extinción de dominio sobre bienes que sobrepasan el 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.

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.

Ahora bien, existe una definición clara del derecho humano a la seguridad jurídica, contenido en el citado 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 privativos, sobre todo por lo que hace, a que todo acto de autoridad que emane de una autoridad competente.

Es por esta razón que ambas garantías deben de analizarse en su conjunto, y no de manera aislada, por ser complementarias una de otra, como elementos instrumentales del derecho a la seguridad jurídica.

Así se determinó en la Jurisprudencia de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXII, Diciembre de 2005, Novena Época, Materia Común, con el número de Tesis: 1a./J. 139/2005, página 162, del rubro y texto siguientes:

> ***"FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LAS RESOLUCIONES JURISDICCIONALES, DEBEN ANALIZARSE A LA LUZ DE LOS ARTÍCULOS 14 Y 16 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, RESPECTIVAMENTE.*** *Entre las diversas garantías contenidas en el segundo párrafo del artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sustento de la garantía de audiencia, está la relativa al respeto de las formalidades esenciales del procedimiento, también conocida como de debido proceso legal, la cual se refiere al cumplimiento de*

las condiciones fundamentales que deben satisfacerse en el procedimiento jurisdiccional que concluye con el dictado de una resolución que dirime las cuestiones debatidas. Esta garantía obliga al juzgador a decidir las controversias sometidas a su conocimiento, considerando todos y cada uno de los argumentos aducidos en la demanda, en su contestación, así como las demás pretensiones deducidas oportunamente en el pleito, de tal forma que se condene o absuelva al demandado, resolviendo sobre todos los puntos litigiosos materia del debate. ***Sin embargo, esta determinación del juzgador no debe desvincularse de lo dispuesto por el primer párrafo del artículo 16 constitucional, que impone a las autoridades la obligación de fundar y motivar debidamente los actos que emitan, esto es, que se expresen las razones de derecho y los motivos de hecho considerados para su dictado, los cuales deberán ser reales, ciertos e investidos de la fuerza legal suficiente para provocar el acto de autoridad****. Ahora bien, como a las garantías individuales previstas en la Carta Magna les son aplicables las consideraciones sobre la supremacía constitucional en términos de su artículo 133, es indudable que las resoluciones que emitan deben cumplir con las garantías de debido proceso legal y de legalidad contenidas en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Así, la fundamentación y motivación de una resolución jurisdiccional se encuentra en el análisis exhaustivo de los puntos que integran la litis, es decir, en el estudio de las acciones y excepciones del debate, apoyándose en el o los preceptos jurídicos que permiten expedirla y que establezcan la hipótesis que genere su emisión, así como en la exposición concreta de las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas tomadas en consideración para la emisión del acto, siendo necesario, además, que exista adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables al caso."*

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.
En esa tesitura, 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."*

Se reitera, 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 1°, 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 lo ya previsto en la ley general, asimismo, 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, los artículos cuestionados de la legislación del Estado de Zacatecas resultan trasgresores de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por carecer de fundamentación, dado que la legislatura local no puede legislar para la procedencia de la figura de extinción de dominio, para el delito de trata de personas, ya 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 prevé que la Ley Federal de Extinción de Dominio sea supletoria de las misma, por lo que el legislativo local

se encuentra impedido para legislar en la materia.

Ahora bien, dentro de la normativa internacional se encuentra reconocido el principio de seguridad jurídica, como es en el caso del numeral 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, así como en el artículo 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, entendido como el conjunto de modalidades y requisitos a los que deberán sujetarse los actos de autoridad, para que jurídicamente sea válido afectar la esfera jurídica de un particular, previa fundamentación y motivación.

Dicho lo anterior, se puede advertir un daño a los bienes de los particulares, y en los derechos de protección y asistencia a las víctimas de los delitos de trata de personas, por el hecho de que esa afectación no estará apegada al marco constitucional y convencional; en esta misma línea se ha pronunciado la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en la sentencia *del caso Ivcher Bronstein Vs.Perú:*

> *"128. Corresponde ahora al Tribunal determinar si la mencionada privación fue conforme a la Convención Americana.* ***Para que la privación de los bienes de una persona sea compatible con el derecho a la propiedad consagrado en la Convención, debe*** *fundarse en razones de utilidad pública o de interés social, sujetarse al pago de una justa indemnización,* ***limitarse a los casos y practicarse según las formas establecidas por la ley."***

Para reforzar el criterio que antecede se cita la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, pronunciada en fecha veintiuno de

noviembre de dos mil siete, respecto del caso Chaparro Álvarez y Lapo Iñiguez Vs. Ecuador, párrafo 174, que en lo conducente se cita:

> *"174. La jurisprudencia del Tribunal ha desarrollado un concepto amplio de propiedad que abarca, entre otros, el uso y goce de los bienes, definidos como cosas materiales apropiables, así como todo derecho que pueda formar parte del patrimonio de una persona. Dicho concepto comprende todos los muebles e inmuebles, los elementos corporales e incorporales y cualquier otro objeto inmaterial susceptible de valor [109]. Asimismo, la Corte ha protegido a través del artículo 21 convencional los derechos adquiridos, entendidos como derechos que se han incorporado al patrimonio de las personas [110].* ***La Corte observa, sin embargo, que el derecho a la propiedad no es un derecho absoluto, pues en el artículo 21.2 de la Convención se establece que para que la privación de los bienes de una persona sea compatible con el derecho a la propiedad debe*** *fundarse en razones de utilidad pública o de interés social, sujetarse al pago de una justa indemnización, limitarse a los casos,* ***practicarse según las formas establecidas por la ley[111]y efectuarse de conformidad con la Convención."***

Con base en lo anterior, queda asentado de manera indubitable que la legislación de Zacatecas trasgrede la esfera competencial que la constitución otorga para que sea procedente la extinción de dominio, y por ende, la seguridad jurídica de los gobernados.

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.

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.

Por lo tanto, si los artículos 5, párrafo primero, y 6 fracción III, segundo párrafo de la Ley de Extinción de Dominio del Estado de Zacatecas, facultan a la autoridad para iniciar dicho procedimiento para el delito de trata de personas, sin estar facultados para ello, los numerales resultan inválidos, pues se traducen en una violación al derecho a la propiedad, a la seguridad jurídica, al debido proceso, y de los derechos de protección y asistencia a las víctimas de los delitos de trata de personas, así como a los principios *pro persona* y de legalidad.

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.

A mayor abundamiento, el principio *pro persona*, es un criterio interpretativo que coincide con el rasgo fundamental de los derechos humanos, por virtud del cual debe estarse siempre a lo más favorable para la persona e implica que debe acudirse a la norma más amplia o a la interpretación extensiva cuando se trata

de derechos protegidos y, por el contrario, a la norma o a la interpretación más restringida, cuando se trata de establecer límites a su ejercicio.

B. Inconstitucionalidad de las disposiciones impugnadas en la Ley de Extinción de Dominio del Estado Zacatecas respecto del delito de secuestro.

La Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en materia de Secuestro, Reglamentaria de la fracción XXI del Artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en su artículo 35, que la restitución de derechos y la reparación se harán con cargo a los recursos obtenidos en los procedimientos de extinción de dominio, en términos de la legislación correspondiente, sin embargo, no establece en ninguna parte del texto cuál es esa **"legislación correspondiente"**, lo que propicia la incertidumbre jurídica al no determinar si los congresos estatales están facultados para legislar en materia de extinción de dominio para el delito de secuestro o si es el Congreso de la Unión es el único facultado para ello; partiendo de la analogía de que los delitos de secuestro y de trata de personas, se encuentra regulados de manera idéntica en la Constitución, por lo que, donde hay la misma razón legal debe existir igual disposición de derecho.

Por ello, si la Constitución Federal le da la misma regulación a los delitos de trata y secuestro en los artículos 22 y 73, fracción XXI, inciso a), en ambos casos, la Ley Federal de Extinción de Dominio debe ser la aplicable para el procedimiento de extinción de dominio y por ende, los Estados deben

abstenerse de legislar en esas materias por ser una facultad reservada para la Federación. Llegar a tal conclusión significa, que el legislador federal al regular la materia de la extinción de dominio en materia de secuestro ha sido omiso en su precisión o ha dado tratamiento distinto en cuanto a los delitos de trata y secuestro, siendo que ambos se regulan constitucionalmente de manera idéntica.

Cabe precisar que, el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se pronunció respecto del delito de secuestro en la resolución de la acción de inconstitucionalidad 21/2013, anteriormente citada, de la siguiente manera:

> *"En relación con el delito de secuestro esta Suprema Corte ya se ha pronunciado en el sentido de que la intención de facultar al Congreso de la Unión para legislar sobre secuestro, fue crear homogeneidad en su regulación que facilitara la investigación, persecución y sanción de este delito, para combatirlo con mayor eficacia.*
> *Se trata de una habilitación para la creación de una ley general que establezca los supuestos en los que las autoridades locales podrán perseguir los delitos tipificados en dicha ley, lo que implica que, en este esquema, corresponde a la ley general establecer los tipos penales y las hipótesis en que deberán ser perseguidos localmente.*
> *Así, el precepto constitucional en cita de ninguna manera autoriza a las entidades federativas a legislar en relación con los delitos respectivos, ni requiere de una incorporación a los códigos penales locales, precisamente porque desde la Constitución se faculta al Congreso de la Unión a emitir una ley general en la materia, misma que permite a las autoridades de las entidades federativas conocer de los delitos federales tipificados en ella.*
> *Ahora bien, la Ley General en materia de secuestro que concreta la habilitación constitucional mencionada, establece los supuestos en que las autoridades del fuero común podrán conocer y resolver sobre el delito federal de secuestro, previsto en el propio ordenamiento.*

El artículo 23 prevé, por exclusión, los supuestos en que las autoridades del fuero común podrán conocer y resolver sobre el delito federal de secuestro, previsto en el propio ordenamiento. Al respecto, señala que los delitos previstos en dicha ley se prevendrán, investigarán, perseguirán y sancionarán por la Federación cuando se trate de los casos previstos en la Ley Federal contra la Delincuencia y cuando se apliquen las reglas de competencia previstas en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y del Código Federal de Procedimientos Penales; o cuando el Ministerio Público de la Federación solicite a la autoridad competente de la entidad federativa, le remita la investigación correspondiente. ***Fuera de esos casos, serán competentes las autoridades del fuero común****.*

Por lo que hace a las disposiciones aplicables para la investigación, persecución, sanción y todo lo referente al procedimiento, el artículo 2° prevé que serán aplicables el Código Penal Federal, el Código Federal de Procedimientos Penales, la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada y los códigos de procedimientos penales de los Estados.

Como se advierte de las disposiciones citadas, en materia de secuestro, los Estados tienen competencia en ciertos supuestos para perseguir los delitos y llevar los procesos, hipótesis en las cuales, sus códigos procesales resultan aplicables, por tanto, sí pueden establecer reglas adjetivas, pues serán las que apliquen cuando se trate de la comisión de delitos de su competencia.

No obstante lo anterior, de conformidad con el artículo 73, fracción XXI, inciso a), el cual prevé que el Congreso de la Unión expedirá la Ley General en materia de Secuestro, que establecerá como mínimo los tipos penales y sus sanciones, ***la competencia legislativa de las entidades federativas es residual respecto de la Federación, por lo que, los estados sólo pueden normar aspectos que no hayan sido previstos en la citada Ley General.****"*

En este sentido, la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en materia de Secuestro, Reglamentaria de la fracción XXI del Artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el artículo 35 establece que la restitución de derechos y la reparación se harán con cargo a

los recursos obtenidos en los **procedimientos de extinción de dominio**, en términos de la **legislación correspondiente**, sin acotar de manera precisa, si se trata de la Ley Federal de Extinción de Dominio o si son las leyes estatales que regulan dicha figura, lo cual trae como consecuencia una violación al derecho a la seguridad jurídica, en detrimento de los derechos humanos.

No obstante lo anterior, se estima que si en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se le da la misma regulación a los delitos de trata y secuestro, en una interpretación armónica, la Ley Federal de Extinción de Dominio debe ser la aplicable para el procedimiento de extinción de dominio. Dicho lo cual, los Estados carecerían de competencia para legislar en esas materias por ser una facultad exclusiva del Congreso de la Unión, tal y como se mencionó anteriormente y, por lo tanto la regulación que el Congreso Local del Estado de Zacatecas hace de la extinción de dominio en materia de secuestro es inconstitucional.

Por tales razones, las normas impugnadas, al permitir que sea procedente la extinción de dominio para los delitos de secuestro y trata de personas sin que las legislaturas locales sean competentes para legislar en las materias, se traducen en una violación a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; tomando como base el principio ***pro persona***, establecido en el artículo 1° Constitucional, el que ordena a toda autoridad del Estado Mexicano, privilegiar la norma que en mayor medida proteja los derechos fundamentales de las personas, que en la especie es la Constitución Federal por sobre la norma local, en tal sentido la Ley de Extinción de Dominio para el Estado de

Zacatecas transgrede el principio *pro persona* al establecer la procedencia de la extinción de dominio para los delitos de secuestro y trata de personas sin estar constitucionalmente facultados los congresos estatales.

Esa inconformidad de las normas locales con el texto constitucional obliga a que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como único intérprete facultado, declare su invalidez, en estricto apego al orden jurídico y al respeto de derechos fundamentales.

Por lo expuesto se concluye que:

El Estado de Zacatecas, al legislar en materia de extinción de dominio para los delitos de secuestro y trata de personas, vulnera los derechos de propiedad, al debido proceso y a la seguridad jurídica, de protección y asistencia a las víctimas de los delitos de trata de personas así como los principios *pro persona,* de legalidad y las reglas para el procedimiento de extinción de dominio y la invasión de la competencia exclusiva del Congreso de la Unión para expedir leyes generales en materia de secuestro y trata de personas, consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los Tratados Internacionales ya referidos.

En consecuencia, se pide declarar que las normas impugnadas son inconstitucionales y de esta forma reforzar el respeto y salvaguarda de los derechos humanos, como debe acontecer en un régimen democrático como lo es el Estado Mexicano.

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 de los artículos 3, fracción III, 5, párrafo primero, y 6 fracción III, segundo párrafo Ley de Extinción de Dominio del Estado de Zacatecas, en las porciones normativas que dicen “secuestro” y “trata de personas”.

En esa virtud, se solicita atentamente que, de ser tildados de inconstitucionales los artículos impugnados, 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.”*

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 once de abril 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 las disposiciones legales impugnadas.

México, D.F., a 11 de mayo de 2015.

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

RFPS