

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 30/2015
PROMOVENTE: COMISIÓN NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS**

**PONENTE: MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS
SECRETARIA: LAURA GARCÍA VELASCO
COLABORÓ: LIZET GARCÍA VILAFRANCO**

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al dieciocho de abril de dos mil dieciséis.

Vo. Bo.

**VISTOS; Y
RESULTANDO:**

Cotejó:

PRIMERO. Por escrito presentado el once de mayo de dos mil quince, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos promovió acción de inconstitucionalidad, solicitando la invalidez de la norma que más adelante se señala, emitida y promulgada por las autoridades que a continuación se precisan:

- A. Órgano legislativo:** Congreso del estado de Zacatecas.
- B. Órgano ejecutivo:** Gobernador del estado de Zacatecas.

Artículos impugnados: 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,

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 30/2015

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

SEGUNDO. En el único concepto de invalidez que hizo valer, argumenta, en resumen, lo siguiente.

- Señala que los artículos impugnados establecen una regulación de los delitos de secuestro y trata de personas respecto de la figura de extinción de dominio, siendo que estos delitos se encuentran regulados por el Congreso de la Unión mediante leyes generales; por tanto, se configura una trasgresión a los artículos 1º, 14, 16, 22, fracción II y 73, fracción XXI, inciso a), de la Constitución Federal.
- Asimismo, alega que 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 General y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano forma parte. Además, contravienen las reglas que rigen el procedimiento de extinción de dominio y configuran una invasión de la competencia exclusiva del Congreso de la Unión para expedir leyes generales en materia de secuestro y trata de personas.
- La 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

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 30/2015

regulación deben estimarse emitidos por una autoridad incompetente.

- Destaca que el Poder Reformador de la Constitución dispuso en el precepto 73, fracción XXI, inciso a), de la Norma Fundamental, 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, así como la distribución de competencias y las formas de coordinación entre la Federación, las entidades federativas, el Distrito Federal y los municipios; por tanto, los demás niveles de gobierno deberán 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 en Materia de Secuestro, Reglamentaria de la fracción XXI del Artículo 73 de la Constitución Federal, 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, impugnado genera una violación al derecho de seguridad jurídica, al establecer como normas supletorias las Leyes Generales en materia de trata de personas y en materia de secuestro.
- Lo anterior, pues afirma que 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 las Leyes Generales, pues en el texto

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 30/2015

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 con la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro, que son de aplicación obligatoria y rigen 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.
- Por otra parte, señala que 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 la Ley Suprema de la Unión, de acuerdo con el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- En diverso argumento, destaca 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, 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, los artículos impugnados fueron emitidos por una autoridad incompetente.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 30/2015

- Refiere que esta 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. Así, al resolver la acción de inconstitucionalidad 10/2013, este Tribunal sostuvo que los estados de la Republica 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, formaran 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 esta 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.
- Los artículos cuestionados de la legislación del estado de Zacatecas resultan trasgresores de la Constitución Federal por carecer de fundamentación, dado que la legislatura local no puede legislar para la procedencia de la figura de extinción de

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 30/2015

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 mismas, por lo que el legislativo local se encuentra impedido para legislar en la materia.

- Por 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 por 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.
- Finalmente, aduce que 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 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 el único facultado para ello.
- No obstante, si la Constitución Federal le da la misma regulación a los delitos de trata y secuestro en sus artículos 22 y 73, fracción XXI, inciso a), en ambos casos, la Ley Federal de

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 30/2015

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. Dicho lo cual, los estados carecerían de competencia para legislar en esas materias por ser una facultad exclusiva del Congreso de la Unión y, por lo tanto, la regulación que el Congreso Local de Zacatecas hace de la extinción de dominio en materia de secuestro es inconstitucional.

TERCERO. Los preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que se estiman infringidos son 1°, 14, 16, 22, 27 y 73, fracción XXI, inciso a); así como los diversos 8 y 21 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

CUARTO. Mediante proveído de doce de mayo de dos mil quince, el Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad 30/2015.

En diverso proveído de trece de mayo siguiente, el Ministro instructor admitió la presente acción de inconstitucionalidad y ordenó dar vista al órgano legislativo que emitió la norma impugnada y al Ejecutivo que la promulgó, para que rindieran sus respectivos informes, así como al Procurador General de la República, para que emitiera su opinión.

QUINTO. En el informe rendido por el Congreso del estado de Zacatecas se señala, en síntesis, lo siguiente.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 30/2015

- Califica de infundado e inoperante el único concepto de invalidez expresado por el Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, ya que la Legislatura estatal emitió la Ley de Extinción de Dominio para el estado en ejercicio de las facultades concurrentes conferidas por el Congreso de la Unión mediante las leyes respectivas, es decir, 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 así como por la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro.
- Lo anterior, en razón de que si bien es cierto que el inciso a) de la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Federal señala que el Congreso de la Unión tiene 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; no menos cierto es que el segundo párrafo de dicho inciso ordena que esas 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.
- Al respecto, de la lectura del decreto que contiene la ley combatida, se advierte que no regula lo relativo a los delitos ni a las sanciones de secuestro o trata de personas, por lo que no contraviene lo establecido por las leyes generales de la materia o la Constitución General.
- Por tanto, la Legislatura local se limitó a emitir la Ley en Materia de Extinción de Dominio en la que reguló las atribuciones que de manera residual otorgó el Congreso de la Unión.

SEXTO. En el informe rendido por el Poder Ejecutivo del estado de Zacatecas se manifiesta, fundamentalmente, lo siguiente.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 30/2015

- Que la promulgación y la orden de publicación de la Ley de Extinción de Dominio estatal se encuentran debidamente fundadas y motivadas, por lo que no causan perjuicio a la parte actora. Ello, en virtud de que la promulgación de los actos que se reclaman fueron emitidos en cumplimiento al mandato constitucional contenido en el artículo 82, fracción II, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Zacatecas.
- Estima que lo que se combate en la presente acción de inconstitucionalidad es el procedimiento que se establece dentro de la Ley de Extinción de Dominio del estado, partiendo de que el artículo 22 de la Constitución Federal, en la parte final señala que el procedimiento de extinción de dominio será jurisdiccional y autónomo de la materia penal, no obstante, la Ley General no precisa a qué orden de gobierno le corresponde legislar al respecto, con lo que se genera incertidumbre jurídica para saber si las entidades federativas tienen competencia para legislar lo relativo al procedimiento.
- Que en atención a lo dispuesto por el artículo 73, fracción XXI, de la Constitución General, al Congreso de la Unión le corresponde expedir la legislación única en materia adjetiva penal, elaborar los mecanismos alternativos de solución de controversias y ejecución de penas que regirán en toda la República Mexicana, en el orden federal y común; por tanto, en cumplimiento a la referida disposición constitucional, se emitió la Ley de Extinción de Dominio del estado, sin que se haya sobrepasado los límites establecidos en el precepto legal mencionado.
- Señala que la supletoriedad que establece la ley combatida atiende a las disposiciones concurrentes que facultan a las entidades federativas a legislar en la materia y no a las omisiones o vacíos legislativos.

SÉPTIMO. La Procuraduría General de la República se abstuvo de formular pedimento.

OCTAVO. Recibidos los informes de las autoridades, formulados los alegatos de las partes y encontrándose debidamente instruido el procedimiento, se puso el expediente en estado de resolución.

C O N S I D E R A N D O :

PRIMERO. Competencia.

Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Federal; 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; en relación con el punto segundo, fracción II, del Acuerdo General Número 5/2013, del Tribunal Pleno, de trece de mayo de dos mil trece, toda vez que se plantea la posible contradicción entre lo dispuesto en diversos artículos de la Ley de Extinción de Dominio del estado de Zacatecas y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

SEGUNDO. Oportunidad.

Por cuestión de orden, en primer lugar, se analizará si la acción de inconstitucionalidad fue promovida oportunamente.

El párrafo primero del artículo 60, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, dispone:

ARTÍCULO 60. El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 30/2015

a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial.

Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

Conforme a este precepto, el plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales y su cómputo debe iniciarse a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional cuya invalidez se solicita, haya sido publicado en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuere inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

El decreto número 331 por el que se aprueba la Ley de Extinción de Dominio del estado de Zacatecas fue publicado en el Periódico Oficial local el once de abril de dos mil quince, como se advierte del ejemplar de la edición correspondiente que obra agregado a fojas cuarenta y cinco a cincuenta y siete de autos, por lo que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo transcrito, el plazo para promover la presente acción transcurrió a partir del día siguiente al de la fecha de su publicación, es decir, del domingo doce de abril al lunes once de mayo de dos mil quince.

En el caso concreto, según consta en el sello asentado al reverso de la página treinta y siete vuelta del expediente, la demanda se presentó el lunes once de mayo de dos mil quince en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, por lo que es evidente que la presentación de la demanda es oportuna.

TERCERO. Legitimación.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 30/2015

Se procederá a analizar la legitimación de quien promueve la acción de inconstitucionalidad, por ser presupuesto indispensable para el ejercicio de la acción.

Suscribe la demanda Luis Raúl González Pérez, en su carácter de Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, lo que acredita con copia certificada del Acuerdo de designación del Senado de la República, constancia firmada por el Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores, donde se le comunica que, en sesión de trece de noviembre de dos mil catorce, la citada Cámara lo eligió como Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (foja sesenta y uno de autos).

Ahora bien, el artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone que las acciones de inconstitucionalidad se podrán promover por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes federales, estatales y del Distrito Federal.

Conforme al artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, podrán ejercer la acción de inconstitucionalidad, entre otros:

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 (...).

Por su parte, los artículos 15, fracción I, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos¹ y 18 de su Reglamento Interno², establecen que la representación de la mencionada institución corresponde a su Presidente.

Asimismo, de lo previsto por dichos numerales, se desprende que el Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos podrá ejercitar la acción de inconstitucionalidad en contra de normas de carácter estatal y, toda vez que, en el caso, se ejercita la acción en contra 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, por estimar que vulnera diversos derechos humanos, se concluye cuenta con la legitimación necesaria para hacerlo.

CUARTO. Improcedencia.

De la lectura integral del escrito de la acción, se desprende la impugnación del 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; sin embargo, dicha norma general no ha sufrido reforma alguna desde la fecha en que fue expedida, treinta de noviembre de dos mil diez, por lo que, en términos del citado artículo 60 de la Ley Reglamentaria de la materia, su impugnación es extemporánea.

¹ **Artículo 15.** El Presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones: I. Ejercer la representación legal de la Comisión Nacional; [...].

² **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.

Por tanto, debe sobreseerse al respecto, con fundamento en los artículos 65, en relación con los diversos 19, fracción VII y 20, fracción II, de la misma Ley Reglamentaria.

En virtud de que no se hizo valer por los órganos legislativo y ejecutivo del Estado de Zacatecas, ni por la Procuradora General de la República, alguna otra causa de improcedencia o motivo de sobreseimiento distinto a la ya analizada, ni este Tribunal advierte que se actualice otra, se debe proceder al estudio de los conceptos de invalidez del accionante.

QUINTO. Competencia local para legislar en materia de extinción de dominio.

Como una cuestión previa al análisis del fondo del asunto, es necesario señalar que este Tribunal Pleno al resolver las acciones de inconstitucionalidad 33/2013, 20/2014 y su acumulada 21/2014, y 3/2015, bajo la Ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, Ministro José Ramón Cossío Díaz y Ministro José Fernando Franco González Salas, respectivamente, determinó que las entidades federativas tienen competencia constitucional para legislar en relación con la figura de extinción de dominio, prevista en el artículo 22 constitucional. Ello partiendo esencialmente de lo siguiente:

- En la acción de inconstitucionalidad 18/2010³, se estableció que la facultad del Congreso de la Unión para legislar en materia de delincuencia organizada, contemplada en el artículo 73, fracción XXI, inciso b), de la Constitución General, se refiere exclusivamente al delito correspondiente que es de orden

³ Esta acción de inconstitucionalidad 18/2010, fue promovida por la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, se falló el dieciocho de febrero de dos mil catorce, por mayoría de siete votos, de los Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Aguilar Morales, Sánchez Cordero de García Villegas y Pérez Dayán. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Pardo Rebolledo y Presidente Silva Meza votaron en contra.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 30/2015

federal; sin embargo, la extinción de dominio también procede respecto de otros delitos que son eminentemente locales, como el robo de vehículos, o delitos en la modalidad de delegación operativa local por la ley general respectiva (competencia concurrente), donde el tipo y penas se encuentran federalmente legisladas, pero la persecución, proceso y condena pueden ser federales o locales, como son los de narcomenudeo, trata de personas y secuestro.

- Lo que llevó a concluir en la acción en cita que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal tiene competencia para emitir una Ley de Extinción de Dominio para dicha entidad, siempre y cuando los procesos a los que se refiere se encuentren relacionados con el delito de robo de vehículos, o con aquellos que, si bien su regulación corresponde al Congreso de la Unión, su aplicación u operatividad puede ser llevada a cabo por autoridades locales de manera concurrente, como el caso de narcomenudeo, trata de personas y secuestro.
- También se puntualizó que conforme al artículo 22, segundo párrafo, constitucional, la extinción de dominio se caracteriza por lo siguiente:
 - Tiene por objeto privar del derecho de propiedad sobre bienes que son instrumento, objeto o producto de los delitos de delincuencia organizada, delitos contra la salud, secuestro, robo de vehículos y trata de personas, sin lugar a compensación, retribución ni indemnización alguna.
 - Al ejercitar su acción, el Estado debe aportar al juicio de extinción de dominio elementos suficientes para acreditar, en primer lugar, que en el mundo fáctico se actualizaron los hechos ilícitos que se adecuan a la descripción normativa de los delitos de delincuencia organizada, delitos

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 30/2015

contra la salud, secuestro, robo de vehículos y trata de personas.

- Asimismo, debe demostrar que los bienes objeto del juicio fueron instrumento, objeto o producto de alguno de los delitos citados.
- En el supuesto de que los bienes se hayan utilizado para la comisión de delitos por parte de un tercero, el Estado deberá aportar al juicio datos e indicios que razonablemente permitan afirmar que el propietario tiene o tuvo conocimiento de ello.
- La declaración de extinción de dominio debe derivar de la tramitación de un procedimiento jurisdiccional, autónomo del proceso penal, ya que no está encaminada a determinar la culpabilidad de un imputado ni su eventual sanción penal, sino, en esencia, la privación de los bienes de que se sirve para delinquir.
- Además, en lo que refiere al régimen de competencias entre los estados y la Federación, la regla general es que en nuestro sistema, por disposición expresa del artículo 124 de la Constitución Federal, rige la competencia residual, por virtud de la cual, las facultades que no están expresamente concedidas por dicha Ley Fundamental a la Federación, se entienden reservadas a los estados.
- De ahí que, si la extinción de dominio no constituye una materia específica, ni puede hablarse de una materia de delincuencia organizada en sentido amplio que englobe a la extinción de dominio y, por tanto, la Constitución Federal no concede al Congreso de la Unión la facultad expresa para legislar al respecto, debe entenderse que en los términos del artículo 124 de la Constitución Federal, es competencia de las entidades federativas legislar en materia de extinción de dominio.

- Lo anterior se reforzó a partir del hecho de que la extinción de dominio es una figura híbrida que participa de las materias civil, penal y administrativa, respecto de las cuales tienen competencia para legislar las entidades federativas.
- Así como que, a excepción del delito de delincuencia organizada, los estados tienen competencia operativa, esto es, para perseguir, juzgar y condenar los delitos de trata y secuestro.
- Destaca, además, que en los citados precedentes se puntualizó que la extinción de dominio no es autónoma de la materia penal, sino el procedimiento para llevarla a cabo.

Bajo estas consideraciones, se concluye entonces que, en el caso, la Legislatura del estado de Zacatecas está facultada para legislar en lo relativo a la figura de extinción de dominio que, si bien, es autónoma de los procesos penales respectivos, guarda relación con los mismos en tanto es su existencia la que justifica el inicio de los procedimientos de extinción.

SEXTO. Estudio de fondo

Una vez determinado que el estado de Zacatecas sí tiene facultades para legislar en materia de extinción de dominio, con excepción de lo que se refiere al delito de delincuencia organizada, corresponde a este Tribunal Pleno atender a los planteamientos realizados por la parte promovente.

De la lectura integral del escrito presentado por la accionante, se advierte que alega la inconstitucionalidad 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*, reformados

mediante Decreto 331, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno de la entidad el once de abril de dos mil quince, por estimar que se trasgrede los artículos 1º, 14, 16, 22, fracción II y 73, fracción XXI, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en virtud de que, a su juicio, **sólo el Congreso de la Unión puede legislar lo relativo a dichos tipos penales.**

Por lo tanto, expuso que si la Constitución Federal le da la misma regulación a los delitos de trata y secuestro en sus 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.

Los artículos impugnados establecen:

ARTÍCULO 3. En los casos no previstos en esta Ley, se estará a las siguientes reglas de supletoriedad:

I. En la preparación del ejercicio de la Acción de Extinción de Dominio, a lo previsto en el Código Nacional de Procedimientos Penales;

II. En el Procedimiento de Extinción de Dominio, a lo previsto en el Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Zacatecas;

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

IV. En los aspectos relativos la regulación de bienes, derechos y obligaciones, a lo previsto en el Código Civil para el Estado de Zacatecas.

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:

I. 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;

II. 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 de la fracción anterior;

Se entenderá por ocultar, la acción de esconder, disimular o transformar bienes que son producto del delito y por mezcla de bienes, lo señalado en la fracción VIII del artículo 2 de esta Ley;

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

IV. 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.

Se exceptúan de la acción de extinción de dominio, las armas de fuego, municiones y explosivos, respecto de los cuales deberá observarse lo dispuesto en la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos.

Tratándose de narcóticos se procederá en los términos de la legislación federal aplicable.

Los bienes asegurados que resulten del dominio público o privado de la federación, de las entidades o de los municipios, se restituirán a la dependencia o entidad correspondiente, de acuerdo con su naturaleza y a lo que dispongan las normas aplicables.

Se exceptúan también la fauna y la flora protegidos, materiales peligrosos y demás bienes cuya propiedad o posesión se encuentre prohibida, restringida o especialmente regulada, en cuyo caso, se procederá en los términos de la legislación aplicable.

Como se advierte, el primero de los numerales impugnados prevé que en lo no dispuesto por la Ley de Extinción de Dominio del estado de Zacatecas se estará, entre otras, a la Ley General para

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 30/2015

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 y 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.

Por otra parte, los artículos 5, párrafo primero y 6, fracción III, de la ley combatida se refieren a que 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, tratándose de los delitos de narcomenudeo, secuestro, robo de vehículos, y trata de personas, o respecto de aquellos bienes utilizados por un tercero para la comisión de dichos delitos, si su dueño tuvo conocimiento de ello y no lo notificó a la autoridad o hizo algo para impedirlo.

Por consiguiente, es **infundado** el concepto de invalidez planteado.

En esta acción de inconstitucionalidad se cuestiona, esencialmente, la facultad del legislador local para emitir normas en materia de secuestro y trata de personas, por considerar que esto es una facultad prevista en el inciso a) de la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, correspondiente de manera exclusiva al Congreso de la Unión. A efecto de tener una mayor comprensión del asunto, el estudio competencial lo abordaremos de manera temática, con apoyo en las consideraciones expresadas en la acción de inconstitucionalidad 54/2012, bajo la Ponencia del Ministro José Ramón Cossío Díaz, fallada el día treinta y uno de octubre de dos mil trece:

A. Sistema de distribución competencial entre la Federación y los estados en materia de secuestro.

Este Tribunal Pleno, al resolver las acciones de inconstitucionalidad 25/2011, 36/2012 y 56/2012⁴ se pronunció en el sentido de que conforme a la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Federal, corresponde exclusivamente a la Federación legislar en materia de secuestro, correspondiendo a las entidades federativas únicamente el conocimiento y resolución de ese delito, así como la ejecución de sus sanciones, conforme a lo señalado en la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro, reglamentaria de la fracción XXI del artículo 73 constitucional. Las consideraciones que al respecto sostuvo este Tribunal sobre el tema, esencialmente fueron las siguientes:

- a) El punto de partida para determinar si está dentro del ámbito de competencias de los congresos estatales legislar en materia de secuestro —ya sea como tipo o como calificativa o agravante—, es lo dispuesto por el artículo 124 constitucional, que establece un principio general de distribución de competencias conforme al cual la Federación cuenta con las facultades que le sean expresamente concedidas por la propia Constitución Federal, mientras que aquellas que no se encuentren en ese supuesto se entienden reservadas a los estados.

⁴ En la acción de inconstitucionalidad 25/2011 fue ponente el Ministro Pérez Dayán y, en este punto, la votación fue por mayoría de 10 votos, en contra la Ministra Luna Ramos. En la acción de inconstitucionalidad 36/2012 fue ponente el Ministro Zaldívar Lelo de Larrea y, en este punto, la votación fue por unanimidad de 11 votos. Finalmente, en la acción de inconstitucionalidad 56/2012 fue ponente el Ministro Valls Hernández y la votación en este tema también fue por unanimidad de 11 votos. No es óbice que los citados pronunciamientos sean de veintiuno de mayo de dos mil trece, esto es, previo a la reforma de dicha fracción publicada en el Diario Oficial de la Federación el ocho de octubre del año en cita, en virtud de que la citada reforma no incidió en la modificación a esa competencia legislativa sino que básicamente se previó la facultad para expedir un código procesal penal único.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 30/2015

b) No obstante lo anterior, la propia Constitución Federal establece una excepción a dicho principio general, cuando dispone, respecto de determinadas materias, la concurrencia de facultades entre la Federación y las entidades federativas, y determina que sea el Congreso de la Unión quien distribuya, a través de una ley general, las facultades correspondientes.⁵

c) Así, tratándose de facultades concurrentes, por mandato constitucional es al Congreso de la Unión al que le corresponde distribuir mediante ley las facultades que corresponden a los distintos niveles de gobierno, de manera que en esas materias las entidades federativas y, en su caso, los municipios, sólo cuentan con las facultades expresamente establecidas a su favor por las leyes de que se trate, mientras que las demás se deben entender reservadas a la Federación, lo que constituye una excepción al régimen de facultades expresas que para la Federación establece nuestra Constitución.

d) La facultad para legislar en materia penal se ejerce tanto por la Federación como por las entidades federativas; sin

⁵ Sirve de apoyo, en lo conducente, la siguiente tesis sustentada por este Tribunal: **LEYES GENERALES. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL.** La lectura del precepto citado permite advertir la intención del Constituyente de establecer un conjunto de disposiciones de observancia general que, en la medida en que se encuentren apegadas a lo dispuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, constituyan la "Ley Suprema de la Unión". En este sentido, debe entenderse que las leyes del Congreso de la Unión a las que se refiere el artículo constitucional no corresponden a las leyes federales, esto es, a aquellas que regulan las atribuciones conferidas a determinados órganos con el objeto de trascender únicamente al ámbito federal, sino que se trata de leyes generales que son aquellas que pueden incidir válidamente en todos los órdenes jurídicos parciales que integran al Estado Mexicano. Es decir, las leyes generales corresponden a aquellas respecto a las cuales el Constituyente o el Poder Revisor de la Constitución ha renunciado expresamente a su potestad distribuidora de atribuciones entre las entidades políticas que integran el Estado Mexicano, lo cual se traduce en una excepción al principio establecido por el artículo 124 constitucional. Además, estas leyes no son emitidas motu proprio por el Congreso de la Unión, sino que tienen su origen en cláusulas constitucionales que obligan a éste a dictarlas, de tal manera que una vez promulgadas y publicadas, deberán ser aplicadas por las autoridades federales, locales, del Distrito Federal y municipales.

Visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXV, Abril de 2007, pág. 5. Registro IUS 172739.

embargo, el artículo 73, fracción XXI constitucional otorga expresamente al Congreso de la Unión la facultad para expedir una ley general en materia de secuestro, exigiéndole que en ella establezca un contenido mínimo que comprenda los tipos penales y sus sanciones, la distribución de competencias y las formas de coordinación entre la Federación.

e) De esta manera, el hecho de que el delito de secuestro en general, se inserte en el ámbito penal, no basta para actualizar la competencia local, pues la Constitución Federal delega expresamente la facultad de distribuir competencias en materia de secuestro al legislador federal. De este modo, corresponde al Congreso de la Unión la tipificación y el establecimiento de sanciones en la referida materia, en términos de dicha disposición constitucional, lo que implica que las entidades federativas pueden legislar en materia penal en sus ámbitos territoriales, siempre que no se trate de conductas que encuadren en la hipótesis del delito de secuestro establecida en la referida Ley General.⁶

f) Por tanto, la distribución competencial entre la Federación y las entidades federativas en materia de secuestro se encuentra establecida directamente por la Constitución Federal, misma que se reconoce por el artículo 1º de la Ley General en materia de secuestro.⁷ Asimismo, dicha ley, en su artículo 2 establece los

⁶ Cabe aclarar que dicha potestad legislativa de los Estados, ha sido eliminada con motivo de la entrada en vigor de la reforma constitucional de ocho de octubre de dos mil trece, conforme con la cual corresponde al Congreso de la Unión expedir la legislación única que regirá en toda la República en materia procedimental penal, por lo que a partir de ella las entidades únicamente pueden continuar aplicando las normas que en ese momento se encontraran vigentes.

⁷ **Artículo 1.** La presente Ley es reglamentaria del párrafo primero de la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de secuestro. Es de orden público y de observancia general en toda la República y tiene por objeto establecer los tipos penales, sus sanciones, las medidas de protección, atención y asistencia a ofendidos y víctimas, la distribución de competencias y formas de coordinación entre los órdenes de gobierno. Para ello la Federación y las Entidades Federativas, en el ámbito de sus competencias, estarán obligadas a coordinarse en el cumplimiento del objeto de esta Ley.

tipos y punibilidades en materia de secuestro.⁸

De este modo, corresponde a la misma ley general establecer los tipos y punibilidades en materia de secuestro, tal como lo regula en la fracción I, incisos b) y d), del artículo 9.⁹

g) Si bien la Ley General en materia de secuestro contempla un ámbito de concurrencia o de competencia compartida entre la Federación y las entidades federativas, contenido principalmente en los artículos 21, 22 y 23, este ámbito comprende¹⁰: (i) la

Los Poderes Judiciales de la Federación y de las Entidades Federativas ordenarán de oficio el desahogo de las pruebas que consideren necesarias, así como todas las medidas que sirvan para mejor proveer, de conformidad con las circunstancias que se aprecien durante el desarrollo de los procesos penales de su competencia, privilegiando y garantizando en todo caso la libertad, seguridad y demás derechos de las víctimas y ofendidos de los delitos previstos en el presente ordenamiento.

⁸ **Artículo 2.** Esta Ley establece los tipos y punibilidades en materia de secuestro. Para la investigación, persecución, sanción y todo lo referente al procedimiento 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.

A falta de regulación suficiente en los códigos de procedimientos penales de las Entidades Federativas respecto de las técnicas para la investigación de los delitos regulados en esta Ley, se podrán aplicar supletoriamente las técnicas de investigación previstas en el Código Federal de Procedimientos Penales.

⁹ **Artículo 9.** Al que prive de la libertad a otro se le aplicarán:

I. De veinte a cuarenta años de prisión y de quinientos a dos mil días multa, si la privación de la libertad se efectúa con el propósito de:

a) Obtener, para sí o para un tercero, rescate o cualquier beneficio;

b) Detener en calidad de rehén a una persona y amenazar con privarla de la vida o con causarle daño, para obligar a sus familiares o a un particular a que realice o deje de realizar un acto cualquiera;

c) Causar daño o perjuicio a la persona privada de la libertad o a terceros; o

d) Cometer secuestro exprés, desde el momento mismo de su realización, entendiéndose por éste, el que, para ejecutar los delitos de robo o extorsión, prive de la libertad a otro. Lo anterior, con independencia de las demás sanciones que conforme a esta Ley le correspondan por otros delitos que de su conducta resulten.

¹⁰ **Artículo 21.** Las instituciones de seguridad pública de los tres órdenes de gobierno se coordinarán a través del Centro Nacional de Prevención y Participación Ciudadana del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública para:

I. Realizar estudios sobre las causas estructurales, distribución geodelictiva, estadísticas, tendencias históricas y patrones de comportamiento que permitan actualizar y perfeccionar la investigación para la prevención de los delitos sancionados en esta Ley;

II. Obtener, procesar e interpretar la información geodelictiva por medio del análisis de los factores que generan las conductas antisociales previstas en esta Ley con la finalidad de identificar las zonas, sectores y grupos de alto riesgo, así como sus correlativos factores de protección;

III. Suministrar e intercambiar la información obtenida mediante los sistemas e instrumentos tecnológicos respectivos;

IV. Llevar a cabo campañas orientadas a prevenir y evitar los factores y causas que originan el fenómeno delictivo sancionado en esta Ley, así como difundir su contenido;

V. Establecer relaciones de colaboración con las autoridades competentes, así como con las organizaciones sociales privadas con el objetivo de orientar a la sociedad en las medidas que debe adoptar para prevenir los delitos establecidos en esta Ley;

coordinación a través del Centro Nacional de Prevención y Participación Ciudadana del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en materia de información y prevención de ese delito; y (ii) la investigación, persecución y sanción de ese delito.

h) Por cuanto hace a la concurrencia para la persecución y sanción de los delitos previstos en la referida ley general, los artículos 23 y 40 prevén diversas facultades conferidas a las autoridades locales consistentes únicamente en **conocer** y **resolver** del delito de secuestro previsto y tipificado en el capítulo II de la Ley General en materia de secuestro, así como **ejecutar** las sanciones respectivas. Esta competencia no

VI. Establecer y, en su caso, conforme a la legislación correspondiente, colaborar con el registro e identificación ante los órganos de seguridad pública, de escoltas privadas o personales que no pertenezcan a ninguna empresa privada de seguridad, y

VII. Observar las demás obligaciones establecidas en otros ordenamientos.

Artículo 22. La Federación, los estados, los municipios y el Distrito Federal y sus órganos políticos administrativos estarán obligados a remitir al Centro Nacional de Prevención del Delito y Participación Ciudadana, conforme a los acuerdos que se generen en el marco del Sistema Nacional de Seguridad Pública, su programa de prevención de delitos a que se refiere esta Ley. Además, deberán mantener actualizado un registro con información en materia de secuestros en su demarcación.

Artículo 23. Los delitos previstos en esta Ley se prevendrán, investigarán, perseguirán y sancionarán por la Federación cuando se trate de los casos previstos en la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada 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, atendiendo a las características propias del hecho, así como a las circunstancias de ejecución o la relevancia social del mismo.

En los casos no contemplados en el párrafo anterior, serán competentes las autoridades del fuero común.

Si de las diligencias practicadas en la investigación de un delito se desprende la comisión de alguno de los contemplados en esta Ley, el Ministerio Público del fuero común deberá, a través del acuerdo respectivo, desglosar la averiguación previa correspondiente precisando las constancias o las actuaciones realizadas. Las actuaciones que formen parte del desglose no perderán su validez, aún cuando en su realización se haya aplicado la legislación adjetiva del fuero común y con posterioridad el Código Federal de Procedimientos Penales.

Si de las diligencias practicadas en la investigación de los delitos contemplados en esta Ley se desprende la comisión de alguno diferente del fuero común, el Ministerio Público deberá, a través del acuerdo correspondiente, desglosar la averiguación y remitirla al competente, por razón de fuero o materia. En el acuerdo respectivo se precisarán las constancias o actuaciones, mismas que no perderán su validez, aun cuando en su realización se haya aplicado el Código Federal de Procedimientos Penales y, con posterioridad, la legislación adjetiva del fuero común.

Si el delito produce efectos en dos o más entidades federativas será competente la autoridad investigadora de cualquiera de éstas. El ejercicio de la acción penal corresponderá a la que prevenga.

(...)

conlleva facultades legislativas para la tipificación del delito de secuestro a nivel local.¹¹

¹¹ **Artículo 40.** Conforme a lo dispuesto por el artículo 73, fracción XXI de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública y las disposiciones de esta Ley, las instituciones de Seguridad Pública de los tres órdenes de gobierno y las Procuradurías de Justicia de la Federación, de los Estados y del Distrito Federal, en el ámbito de su competencia y de acuerdo a los lineamientos que establezca el Consejo Nacional de Seguridad Pública, deberán coordinarse para:

I. Cumplir con los objetivos y fines de esta Ley;

II. Diseñar, proponer e impulsar políticas de apoyo, protección y respaldo a las víctimas y sus familiares;

III. Elaborar y realizar políticas de prevención social, de conformidad con las disposiciones establecidas en la presente Ley;

IV. Formular políticas integrales sistemáticas, continuas y evaluables, así como programas y estrategias para el combate de las conductas previstas en la presente Ley;

V. Ejecutar, dar seguimiento y evaluar las políticas, estrategias y acciones contra las conductas previstas en la presente Ley;

VI. Distribuir, a los integrantes del Sistema, actividades específicas para el cumplimiento de los fines de la seguridad pública y prevención, investigación y persecución de las conductas previstas en la presente Ley;

VII. Determinar criterios uniformes para la organización, operación y modernización tecnológica para el combate de las conductas previstas en la presente Ley;

VIII. Realizar acciones y operativos conjuntos de las instituciones policiales y de procuración de justicia para dar cumplimiento a lo previsto en esta Ley;

IX. Crear órganos especializados para el combate de las conductas previstas en la presente Ley, compuestos por diferentes áreas institucionales y que puedan interactuar entre sí, de conformidad con los protocolos que al efecto emita el Consejo Nacional de Seguridad Pública;

X. Regular la participación de la comunidad y de instituciones académicas que coadyuven en los procesos de evaluación de las políticas de prevención de las conductas previstas en la presente Ley, así como de las instituciones de seguridad pública y procuración de justicia, a través del Centro Nacional de Prevención del Delito y Participación Ciudadana;

XI. Realizar, en el ámbito de sus respectivas atribuciones, las demás acciones que sean necesarias para incrementar la eficacia en el cumplimiento de los fines de la seguridad pública y de procuración de justicia de las conductas previstas en la presente Ley;

XII. Rendir informes sobre los resultados obtenidos del Programa Nacional de Procuración de Justicia y del Programa Nacional de Seguridad Pública, y remitirlo a las instancias correspondientes de conformidad con las disposiciones aplicables;

XIII. Promover convenios de colaboración interinstitucional y suscribir acuerdos de coordinación con los gobiernos de las entidades federativas y los municipios con la finalidad de prevenir, perseguir y sancionar las conductas previstas en la presente Ley, en términos de lo establecido en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública;

XIV. Dar seguimiento y evaluación de los resultados que se obtengan por la ejecución de los convenios y acuerdos a que se refiere la fracción anterior. Los convenios y acuerdos deberán ajustarse, en lo conducente, a la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública;

XV. Recopilar, con la ayuda del Sistema Nacional de Seguridad Pública y demás instituciones y organismos pertinentes, los datos estadísticos relativos a la incidencia delictiva de las conductas previstas en la presente Ley con la finalidad de publicarlos periódicamente;

XVI. Colaborar en la prevención, persecución y sanción de las conductas previstas en la presente Ley;

XVII. Participar en la formulación de un Programa Nacional para Prevenir, Perseguir y Sancionar las conductas previstas en la presente Ley, el cual deberá incluir, cuando menos, las políticas públicas en materia de prevención, persecución y sanción del delito, así como la protección y atención a ofendidos, víctimas y familiares;

XVIII. Establecer mecanismos de cooperación destinados al intercambio de información y adiestramiento continuo de servidores públicos especializados en secuestro de las Instituciones de Seguridad Pública, cuyos resultados cuentan con la certificación del Centro Nacional de Certificación y Acreditación, y

i) Por tanto, la potestad de tipificar el ilícito de secuestro, corresponde exclusivamente a la Federación, en ejercicio de sus facultades en términos del artículo 73, fracción XXI, de la Constitución Federal, correspondiendo a las entidades federativas únicamente el conocimiento y resolución de ese delito, así como la ejecución de sus sanciones, conforme al señalado artículo 23.

j) La Ley General en materia de secuestro no establece que la Federación y las entidades federativas puedan concurrir libremente en la prevención de ese delito, sino que define claramente el ámbito competencial de cada uno, delimitando las acciones que para tal efecto deberán emprender las entidades federativas previendo un supuesto de **jurisdicción coordinada**, conforme al cual las autoridades locales están facultadas para conocer y resolver de ese delito, así como para ejecutar las sanciones correspondientes, cuando se trate de casos no contemplados por el primer párrafo del artículo 23 de dicho ordenamiento.

k) Del artículo 23 de la Ley General en materia de secuestro, no deriva una facultad legislativa ni un deber de incorporación de ese delito en los códigos penales locales, ya que esta norma lo que establece son los supuestos en los que las autoridades del fuero común podrán conocer y resolver sobre el delito federal de secuestro previsto en la citada ley general.

l) El objetivo de la reforma que modificó el artículo 73, fracción XXI, constitucional fue facultar al Congreso de la Unión

XIX. Realizar las acciones y gestiones necesarias para restringir de manera permanente todo tipo de comunicación, ya sea transmisión de voz, datos, o imagen en los Centros de Readaptación Social Federales y de las Entidades Federativas, cualquiera que sea su denominación.

para legislar sobre secuestro, a fin de crear una homogeneidad en su regulación para facilitar la investigación, persecución y sanción de este delito y 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.

m) De este modo, la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Federal, de ninguna manera autoriza a las entidades federativas a legislar en relación con el delito de secuestro, 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.

B. Sistema de distribución competencial entre la Federación y los Estados en materia de trata de personas.

Este Tribunal Pleno, al resolver la acción de inconstitucionalidad 26/2012¹² se pronunció en el sentido de que conforme a la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Federal, corresponde de manera exclusiva a la Federación legislar en materia de trata de personas. Esta facultad la desarrolló el Congreso de la Unión cuando emitió la Ley General para Prevenir, Erradicar y Sancionar los Delitos en Materia de Trata de Persona y para la Protección y Asistencia de las

¹² En la acción de inconstitucionalidad 26/2012 fue ponente el Ministro Aguilar Morales y, en este punto, la votación fue por mayoría de 10 votos, en contra la Ministra Luna Ramos. Esta acción se falló en sesión pública del Tribunal Pleno de veintiuno de mayo de dos mil trece.

Víctimas de estos Delitos, en la que estableció los tipos y penas en la materia, correspondiéndole a las entidades federativas, únicamente facultades para prevenir, investigar y castigar el referido delito conforme al régimen de concurrencia de facultades previsto en la citada fracción XXI del artículo 73 constitucional. Las consideraciones que al respecto sostuvo este Tribunal Pleno sobre el tema, esencialmente fueron las siguientes:

- a) Por virtud del decreto por el que se reformaron los artículos 19, 20 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos —publicado en el Diario Oficial de la Federación de catorce de julio de dos mil once, que entró en vigor al día siguiente—, la competencia para legislar en materia de tipos penales y sanciones aplicables al delito de trata de personas se reservó al Congreso de la Unión.
- b) Como consecuencia de la entrada en vigor de dicha reforma constitucional, se modificó la distribución de la potestad normativa punitiva respecto del delito de trata de personas, por lo que desde el quince de julio de dos mil once, el Congreso de la Unión ya contaba con atribuciones para emitir la legislación general correspondiente, misma que debería contener los tipos penales de trata de personas, entre otros aspectos.
- c) De este modo, se privó a los estados de la República de la atribución que anteriormente tenían para legislar en materia del delito de trata de personas; sin embargo, mantuvieron las 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.

d) No obstante el cambio generado por la reforma constitucional señalada, la legislación local que se hubiese expedido con anterioridad al catorce de julio de dos mil once, podría seguirse aplicando hasta en tanto entrara en vigor la ley general correspondiente.

De las consideraciones expuestas, se desprende que el criterio que ha sostenido este Tribunal Pleno es que le corresponde únicamente al Congreso de la Unión legislar en cuanto al tipo penal y sanciones aplicables respecto a los delitos de secuestro y trata de personas, de acuerdo con el artículo 73, fracción XXI, de la Constitución General.

Así, en uso de esa facultad exclusiva, el Congreso de la Unión expidió 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 y 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, mediante Decretos publicados en el Diario Oficial de la Federación el treinta de noviembre de dos mil diez y el catorce de junio de dos mil doce, respectivamente.

No obstante, las entidades federativas mantuvieron las facultades para prevenir, investigar y castigar los tipos penales referidos, conforme al régimen de concurrencia previsto en el citado artículo constitucional, es decir, para conocer y resolver sobre los delitos federales de secuestro y trata de personas que tengan lugar en su territorio.

Bajo estas consideraciones, se concluye que los artículos 5, párrafo primero, y 6, fracción III, párrafo segundo, de la Ley de Extinción de Dominio del estado de Zacatecas no transgreden lo previsto por el artículo 73, fracción XXI, constitucional, pues **no establecen el tipo o sanción** de los delitos de secuestro o trata de personas, sino que se limitan a enunciarlos como supuestos de procedencia para la extinción de dominio.

Al respecto, cabe destacar que el actor parte de una premisa errónea porque considera que la ley impugnada pretende regular los delitos de secuestro y trata de personas, cuando esto es una facultad exclusiva del Congreso de la Unión de acuerdo con el citado precepto constitucional; sin embargo, la propia ley en cuestión, en su artículo 1, señala que su objeto “(...) es regular la instauración del procedimiento de Extinción de Dominio de bienes a favor del Estado, la actuación de las autoridades competentes, los efectos de la resolución que se emita y los medios para la intervención de afectados y terceros con interés jurídico para hacer valer un derecho propio sobre los bienes materia de la acción; previsto en el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.”¹³

En ese sentido, resulta infundado que el legislador estatal haya regulado los delitos de secuestro y trata de personas, pues, de la lectura de los preceptos impugnados se advierte que son una reiteración de lo dispuesto por el artículo 22 de la Constitución Federal¹⁴, en cuanto a las hipótesis normativas por las que se inicia el procedimiento de extinción de dominio.

¹³ **Artículo 1.** La presente Ley es de orden público, interés social y de observancia obligatoria y tiene por objeto regular la instauración del procedimiento de Extinción de Dominio de bienes a favor del Estado, la actuación de las autoridades competentes, los efectos de la resolución que se emita y los medios para la intervención de afectados y terceros con interés jurídico para hacer valer un derecho propio sobre los bienes materia de la acción; previsto en el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

¹⁴ **Artículo 22.** [...] 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

Por tanto, es evidente que en el caso no existe una transgresión al artículo 73, fracción XXI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que la legislatura de Zacatecas actuó en ejercicio de las facultades concurrentes conferidas en el precepto constitucional citado, además de que las porciones normativas que se combaten son una reproducción del propio texto constitucional.

Por cuanto hace al artículo 3, fracción III, de la Ley de Extinción de Dominio del estado de Zacatecas impugnado, sobre el cual el promovente alega se viola el derecho de seguridad jurídica, al establecer como normas supletorias las Leyes Generales en materia de trata de personas y en materia de secuestro, no le asiste la razón por lo siguiente.

Como se ha expuesto, la fracción XXI del artículo 73 constitucional establece una concurrencia de facultades de la Federación y los estados para legislar en materia de secuestro y trata de personas.

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 registrará 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, trata de personas y enriquecimiento ilícito, respecto de los bienes siguientes:

a) Aquellos que sean instrumento, objeto o producto del delito, aún 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.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 30/2015

Asimismo, se precisó que el Congreso de la Unión es el único órgano que puede tipificar los delitos referidos, así como establecer las sanciones aplicables correspondientes.

En ese sentido, si el artículo combatido señala que, en cuanto a los delitos (de secuestro y trata de personas) se estará a lo previsto en la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro, Reglamentaria de la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 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, es precisamente porque el congreso local carece de facultades para legislar en la materia.

Por tanto, la supletoriedad a que hace referencia el artículo en comento no debe entenderse como una subordinación de las leyes generales a la ley local, sino como una adecuación de la Ley de Extinción de Dominio estatal a las leyes generales en materia de secuestro y trata de personas, por lo que, no existe violación al derecho de seguridad jurídica.

Por último, este Tribunal Pleno, conforme al artículo 71 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, advierte que, si bien la accionante de manera destacada señaló que planteaba la inconstitucionalidad del artículo 5, párrafo primero, de la Ley de Extinción de Dominio del Estado de Zacatecas, lo cierto es que, de la lectura integral de la acción se advierte que también está controvirtiendo el párrafo quinto de ese numeral, pues, la Comisión literalmente alega lo siguiente:

“(...) el artículo 44 de la ley general en materia de trata de 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 se aplica para los delitos de trata de personas, puesto que esta 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 transgresión a los derechos y asistencia a las víctimas de los delitos de trata de personas.(...)”

Esto es, afirma que tal norma general contraviene lo dispuesto por el artículo 44 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, al señalar que los bienes sobre los que se declare la extinción de dominio se aplicarán a favor del Gobierno estatal, pues, vulnera los derechos de protección y asistencia a las víctimas de los delitos de trata de personas. Así pues, este tribunal procederá a su análisis.

El artículo 5, cuyo párrafo quinto se combate, prevé:

Artículo 5. La extinción de dominio es la pérdida total o parcial de los derechos de propiedad de 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.

La extinción de dominio es de naturaleza jurisdiccional, de carácter real y de contenido patrimonial, y procederá sobre cualquier derecho que se tenga sobre los bienes, aún los de carácter personal, independientemente de quien los tenga en su poder, o los haya adquirido.

La acción es autónoma, distinta e independiente de cualquier otra de naturaleza penal que se haya iniciado simultáneamente, de la que se haya desprendido, o en la que tuviera origen, sin perjuicio de los derechos de terceros de buena fe.

La extinción de dominio no procederá sobre bienes decomisados por la autoridad judicial en sentencia ejecutoriada.

Los bienes sobre los que se declare la Extinción de Dominio se aplicarán a favor del Gobierno del Estado de Zacatecas, en los términos de la Ley para la Administración de Bienes Asegurados, Decomisados o Abandonados.

El ejercicio de la acción de extinción de dominio corresponde al Ministerio Público quien podrá desistirse de la acción en cualquier momento hasta antes de que se dicte sentencia definitiva, previo acuerdo del Procurador. En los mismos términos, podrá desistirse de la pretensión respecto de ciertos bienes objeto de la acción de extinción de dominio.

Como se advierte, el numeral impugnado dispone que los bienes sujetos a la figura de extinción de dominio, van a aplicarse a favor del Gobierno local, en términos de la Ley que al efecto indica.

Asimismo, cobra relevancia lo dispuesto en los numerales 59 y 73 de la propia Ley de Extinción de Dominio impugnada, que prevén:

Artículo 59. El Juez ordenará la ejecución de la sentencia una vez que cause ejecutoria.

Los bienes sobre los que sea declarada la Extinción de dominio o el producto de la enajenación de los mismos, serán adjudicados al Gobierno del Estado. (...)”

TÍTULO TERCERO

DE LA ADMINISTRACIÓN DE LOS BIENES

CAPÍTULO I.

DE LA ADMINISTRACIÓN DE BIENES MUEBLES.

Artículo 73. Los bienes materia de esta Ley serán los administrados en los términos de la Ley para la Administración de Bienes Asegurados, Decomisados o Abandonados.

Así pues, la norma cuestionada (artículo 5, párrafo quinto), así como los diversos 59 y 73, todos de la Ley de Extinción de Dominio del Estado de Zacatecas, establecen que los bienes sobre los que se declare extinción de dominio, serán aplicados al Gobierno de la entidad, en los términos de la Ley para la Administración de Bienes Asegurados, Decomisados o Abandonados.

Destaca que, de la revisión a dicha ley secundaria, no se advierte que en alguna de sus disposiciones se refiera en concreto a aquellos bienes que han sido objeto de la figura de extinción de dominio, empero, dada la redacción de los citados artículos 5, párrafo quinto, 59 y 73 de la Ley de Extinción de Dominio impugnada, se entiende que al ordenar que la administración de los bienes sujetos a esa figura deberá hacerse *en términos* de la Ley para la Administración de Bienes Asegurados, Decomisados o Abandonados,

ello se entiende en el sentido de que se deberán aplicar las reglas que en tal ordenamiento se contienen.

Al efecto, es ilustrativo referir que esta última Ley establece en lo que nos interesa:

“Artículo 1. La presente Ley tiene por objeto regular la administración de los bienes asegurados, decomisados o abandonados en los procedimientos penales, lo anterior sin perjuicio de lo establecido en el Código Nacional de Procedimientos Penales y las demás leyes aplicables.

Sus disposiciones son de orden público y observancia general en todo el Estado de Zacatecas.”

“Artículo 3. Los bienes asegurados durante el procedimiento penal, así como los decomisados o abandonados, serán administrados por la Coordinación Administrativa, de conformidad con las disposiciones de la presente ley.”

“Artículo 4. La Comisión tendrá como objeto supervisar la administración de los bienes asegurados, decomisados o abandonados.”

“Artículo 9. La Administración de los bienes objeto de esta Ley comprende su recepción, registro, custodia, conservación, supervisión, y en su caso, entrega.

(...)”

“Artículo 12. Los recursos que se obtengan de la administración de los bienes asegurados, se depositarán en un fondo que se entregará a quien, en su momento, acredite tener derecho.”

Ahora bien, como señalamos, el argumento de la accionante gira esencialmente en torno a que se transgreden los derechos de protección y asistencia a las víctimas de los delitos de trata de personas, en cuanto que la norma general impugnada al prever que los bienes se aplicarán a favor del gobierno, entonces, ya no formarán parte del fondo a que alude el artículo 44 de la Ley General en materia de trata, que a la letra prevé:

Artículo 44. Los bienes que sean instrumento, objeto o producto de los delitos previstos en esta Ley, y que sean decomisados como resultado del ejercicio de la extinción de dominio, formarán parte del patrimonio del Fondo, así como de aquellos Fondos de Protección y Asistencia a las Víctimas de los estados y el Distrito Federal.

Al imponer las consecuencias jurídicas accesorias previstas en este artículo, el Juez, oficiosamente, tomará las medidas pertinentes para dejar a salvo los derechos de los trabajadores y terceros, así como aquellos otros derechos que sean exigibles frente a otras personas, derivados de actos celebrados con la persona sancionada. Toda omisión de la autoridad judicial será sancionada en los términos de las leyes aplicables.

Además, se advierte que el artículo 81 de la misma Ley General precisa la forma en que se integrará dicho fondo:

Artículo 81. Los ejecutivos Federal, de los estados y del Distrito Federal establecerán, en el ámbito de sus respectivas competencias, un fondo para la protección y asistencia a las víctimas de los delitos previstos en la presente Ley.

Los Fondos se constituirán en los términos y porcentajes que establezca el Reglamento respectivo y se integrarán de la siguiente manera:

I. Recursos previstos para dicho fin en los presupuestos de egresos de la Federación, de los estados y del Distrito Federal;

II. Recursos obtenidos por la enajenación de bienes decomisados en procesos penales que correspondan a los delitos materia de la presente Ley;

III. Recursos adicionales obtenido (sic) por los bienes que causen abandono;

IV. Recursos producto de los bienes que hayan sido objeto de extinción de dominio y estén relacionados con la comisión de los delitos previstos en esta Ley;

V. Recursos provenientes de las fianzas o garantías que se hagan efectivas cuando los procesados incumplan con las obligaciones impuestas por la autoridad judicial;

VI. Recursos que se produzcan por la administración de valores o los depósitos en dinero, de los recursos derivados de los Fondos para la Atención de Víctimas, distintos a los que se refiere la fracción anterior, y

VII. Las donaciones o aportaciones hechas a su favor por terceros.

(...)

Así pues, de los citados numerales de la Ley General, se desprende que los ejecutivos de la Federación, entidades federativas y del Distrito Federal –ahora Ciudad de México- establecerán, en el ámbito de sus respectivas competencias, un fondo para la protección y asistencia a las víctimas de los delitos previstos en la propia ley, el cual se conformará por recursos de distinta procedencia, en los términos y porcentajes establecidos en el reglamento respectivo.

Luego, este Pleno estima que no le asiste la razón a la accionante, pues, si bien es cierto que, el artículo cuestionado dispone que los bienes se aplicarán *a favor* del gobierno local, en términos de la Ley para la Administración de Bienes Asegurados Decomisados o Abandonados, ello tiene sentido pues, en primer lugar, la figura de extinción de dominio en sí misma opera a favor del Estado, como se advierte de la propia definición que da, no sólo el propio artículo 5 cuestionado, sino también la Ley Federal de Extinción de Dominio.¹⁵

En segundo lugar, conforme a una interpretación sistemática del orden jurídico local, se tiene que el hecho de que el artículo 5, párrafo quinto, combatido, prevea cómo se aplicarán los bienes sobre los cuales se declaró extinción de dominio debe verse necesariamente en función de que, como ya ha establecido este Pleno, las legislaturas locales tienen facultades para regular sobre tal figura no sólo tratándose de los delitos de secuestro y trata de personas, sino también de narcomenudeo, robo de vehículos y enriquecimiento ilícito, por lo que, tienen la atribución de establecer la forma en que los bienes en cuestión serán administrados por el gobierno.

¹⁵ Artículo 3. La extinción de dominio es la pérdida de derechos sobre los bienes mencionados en los artículos 2 y 8 de la presente Ley, sin contraprestación ni compensación alguna para su dueño ni para quien se ostente o comporte como tal. La sentencia en la que se declare tendrá por efecto que los bienes se apliquen a favor del Estado.

Lo cual en nada choca con lo dispuesto en la Ley General para prevenir, atender, combatir y erradicar la trata de personas, pues, no debe verse de manera aislada el artículo impugnado, sino bajo una interpretación sistemática, esto es, cuando los bienes provengan de los restantes delitos se seguirán las reglas que prevé el artículo 5, párrafo quinto, mientras que, respecto de los bienes sujetos a extinción de dominio con motivo de los delitos de trata, se irán a los fondos específicos que establece la Ley General, como se advierte de la legislación aplicable del Estado de Zacatecas.

Así, la Ley para Prevenir, Atender, Combatir y Erradicar la Trata de Personas en el estado de Zacatecas, precisa en el artículo 58 lo siguiente:

Artículo 58.- El Fondo Estatal establecido en el Artículo 81 de la Ley General, será integrado dentro de (sic) Fondo Estatal del (sic) Víctimas del Delito, de acuerdo al artículo 60 del Capítulo I, Título Sexto de la Ley de Atención a Víctimas del Estado de Zacatecas.

Para garantizar este derecho se deberán llevar a cabo los procedimientos descritos para el Ingreso de las Víctimas al Registro Estatal, de acuerdo con (sic) dispuesto en el Capítulo V, Título Cuarto de la Ley de Atención a Víctimas del Estado de Zacatecas.

Además, la Ley de Atención a Víctimas del estado de Zacatecas, a la que remite la legislación en materia de trata local, dispone:

Artículo 58. El Fondo tiene por objeto brindar los recursos necesarios para la ayuda, asistencia y reparación integral

de las víctimas del delito y las víctimas de violaciones a los derechos humanos.

La víctima podrá acceder de manera subsidiaria al Fondo en los términos de esta Ley, sin perjuicio de las responsabilidades y sanciones administrativas, penales y civiles que resulten.

Artículo 59. Para ser beneficiarios del apoyo del Fondo, además de los requisitos que al efecto establezca esta Ley y su Reglamento, las víctimas deberán estar inscritas en el Registro Estatal a efecto de que la Comisión Ejecutiva realice una evaluación integral de su entorno familiar y social con el objeto de contar con los elementos suficientes para determinar las medidas de ayuda, asistencia, protección, reparación integral y, en su caso, la compensación.

Artículo 60. El Fondo se conformará con:

I. Recursos previstos expresamente para dicho fin en el Presupuesto de Egresos del Estado en el rubro correspondiente, sin que pueda disponerse de dichos recursos para un fin diverso;

II. El monto que apruebe anualmente la Legislatura del Estado será de 0.014% del Gasto Programable del Presupuesto de Egresos del Estado.

III. El producto de la enajenación de los bienes que sean decomisados en los procedimientos penales, en la proporción que corresponda, una vez que se haya cubierto la compensación, en los términos establecidos en el Código Nacional de Procedimientos Penales;

IV. Recursos provenientes de las fianzas o garantías que se hagan efectivas cuando los procesados incumplan con

las obligaciones impuestas por la autoridad, en la proporción que la Comisión Ejecutiva convenga con el Poder Judicial y la Procuraduría General de Justicia del Estado;

V. El monto de las reparaciones del daño no reclamadas;

VI. Las aportaciones que a este fin hagan en efectivo o en especie las personas físicas o morales de carácter público, privado o social nacionales o extranjeros de manera altruista;

VII. Los rendimientos que generen los recursos que obren en el Fondo;

VIII. Los montos que se recuperen en virtud del derecho de repetición en los términos de esta Ley, y

IX. Los demás recursos que se determinen en las disposiciones aplicables.

La aplicación de recursos establecidos en otros mecanismos a favor de la víctima y los de esta Ley se hará de manera complementaria, a fin de evitar su duplicidad. El acceso a los recursos a favor de cada víctima no podrá ser superior a los límites establecidos en esta Ley y las disposiciones correspondientes.

Las compensaciones subsidiarias se cubrirán con los recursos del Fondo correspondiente al ejercicio fiscal vigente al momento de la solicitud. La Comisión Ejecutiva velará por la maximización del uso de los recursos del Fondo, priorizando en todo momento aquellos casos de mayor gravedad.

Artículo 61. El Fondo estará exento de toda imposición de carácter fiscal y parafiscal, así como de los diversos gravámenes a que puedan estar sujetas las operaciones que se realicen por el Fondo.

Artículo 62. La Comisión Ejecutiva deberá emitir las disposiciones necesarias para el funcionamiento del Fondo, las cuales se registrarán por lo establecido en esta Ley.

Artículo 63. Cuando la situación lo amerite, y por decisión de la Comisión Ejecutiva, se podrá crear un fondo de emergencia para los apoyos establecidos en el Título Tercero de esta Ley, el cual tendrá adjudicado parte de los recursos del Fondo por un tiempo determinado.

La Comisión Ejecutiva, en un plazo máximo de diez días, determinará los apoyos económicos de emergencia que se requieran.

Destaca sobre todo que, el artículo 60, en la fracción IX, de la Ley de Atención a Víctimas de la entidad, establece que el Fondo también se integrará con *“los demás recursos que se determinen en las disposiciones aplicables.”*

En ese sentido, es válido concluir que el artículo impugnado no contraviene el diverso 44 de la Ley General en materia de Trata de Personas, pues, si bien es cierto se dispone que los bienes sobre los que se declare la extinción de dominio *se aplican a favor* del Gobierno de Zacatecas, y serán administrados en términos de la Ley para la Administración de Bienes Asegurados, Decomisados o Abandonados, ello no se traduce en que los bienes en cuestión serán enviados a un Fondo distinto y ajeno al previsto en la Ley General, pues, conforme a la legislación local aplicable se trata de un sistema jurídico coherente que permite que los recursos provenientes de la extinción de dominio tratándose del delito de trata se destinen a los fines que establece la Ley General en materia de Trata de Personas, tal y como se advierte

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 30/2015

de la legislación local en materia de trata y de atención a víctimas, que comprenden lo relativo a los fondos correspondientes que deben instaurar los estados.

Por tanto, no asiste la razón a la parte actora en el sentido de que se afecten los derechos de protección y asistencia a las víctimas de los delitos de trata de personas, ya que el congreso estatal expidió las leyes correspondientes para la protección de tales derechos.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO. Es parcialmente procedente pero infundada la acción de inconstitucionalidad 30/2015.

SEGUNDO. Se sobresee en la presente acción de inconstitucionalidad respecto del 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, en términos del considerando cuarto de esta sentencia.

TERCERO. Se reconoce la validez de los artículos 3, fracción III, 5, párrafos primero y quinto, y 6, fracción III, párrafo segundo, 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 de dicha entidad federativa el once de abril de dos mil quince.

CUARTO. Publíquese esta resolución en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

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

Así lo resolvió el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

En relación con el punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek y Presidente Aguilar Morales, respecto de los considerandos primero, segundo y tercero relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad y a la legitimación.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por mayoría de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos con aclaraciones, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek y Presidente Aguilar Morales, respecto del considerando cuarto, relativo a las causas de improcedencia, consistente en sobreseer respecto del artículo 35 de la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro por extemporaneidad en su impugnación. El señor Ministro Pardo Rebolledo votó en contra.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por mayoría de seis votos de los señores Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Laynez Potisek y Presidente Aguilar Morales, respecto del considerando quinto, relativo a las consideraciones previas, consistente en determinar que los congresos estatales tienen competencia para legislar en materia de extinción de dominio. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Pardo Rebolledo, Piña Hernández y Medina Mora I. votaron en contra. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y Piña Hernández anunciaron sendos votos particulares.

Se aprobó por mayoría de seis votos de los señores Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos, Zaldívar Lelo de Larrea, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto del considerando sexto, relativo al estudio de fondo, en su primera parte, consistente en reconocer la validez del artículo 5, párrafo quinto, de la Ley de Extinción de Dominio del Estado de Zacatecas. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández y Medina Mora I. votaron en contra.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena obligado por la mayoría en cuanto al tema de competencia, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo obligado por la mayoría en cuanto al tema de competencia, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto del considerando sexto, relativo al estudio de fondo, en su segunda parte, consistente en reconocer la validez de los artículos 3, fracción III, 5, párrafo primero, y 6, fracción III, párrafo segundo, de la Ley de Extinción de Dominio del Estado de

Zacatecas. Los señores Ministros Piña Hernández y Medina Mora I. votaron en contra y anunciaron sendos votos particulares. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas y Pardo Rebolledo anunciaron sendos votos concurrentes.

En relación con el punto resolutivo cuarto:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales.

El señor Ministro Alberto Pérez Dayán no asistió a la sesión de catorce de abril de dos mil dieciséis por desempeñar una comisión oficial.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

Firman los señores Ministros Presidente y el Ponente con el Secretario General de Acuerdos quien autoriza y da fe.

PRESIDENTE DE LA SUPREMA CORTE

MINISTRO LUIS MARÍA AGUILAR MORALES

MINISTRO PONENTE

JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

LICENCIADO RAFAEL COELLO CETINA

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 30/2015

Esta hoja forma parte de la acción de inconstitucionalidad número 30/2015, promovida por la **Comisión Nacional de los Derechos Humanos**, fallada el dieciocho de abril de dos mil dieciséis. **Conste.**

VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL MINISTRO JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 30/2015.

El dieciocho de abril de dos mil dieciséis, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad 30/2015 promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos quien planteó la inconstitucionalidad de diversos artículos la Ley de Extinción de Dominio del Estado de Zacatecas, por hacer referencia a los delitos de secuestro y trata de personas respecto de los cuales sólo podía legislar el Congreso de la Unión.

Si bien coincidí con el sentido de la sentencia, en que el planteamiento es infundado y por reconocer la validez de los preceptos, lo hice por razones distintas a las de la mayoría de los Ministros.

I. Razones de la mayoría.

La mayoría, primero determinó que el estado de Zacatecas sí tiene facultades para legislar en materia de Extinción de Dominio, excepto tratándose del delito de delincuencia organizada.

Luego bien, en referencia a la Extinción de Dominio para los delitos de secuestro y trata de personas dijo lo siguiente. Que el Pleno ha sostenido que corresponde exclusivamente a la Federación legislar en materia de **secuestro**, y que corresponde a las entidades federativas únicamente el conocimiento y resolución de este delito, así como la ejecución de sanciones, conforme a la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro, reglamentaria de la fracción XXI del artículo 73 constitucional.

Así mismo, establecen que en tanto el Pleno ya sostuvo que corresponde exclusivamente a la Federación legislar en materia de

trata de personas, y que el Congreso al emitir la Ley General para Prevenir, Erradicar y Sancionar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia de las Víctimas de estos Delitos, estableció los tipos y penas, y determinó que le corresponde a las entidades federativas únicamente las facultades de prevenir, investigar y castigar el delito este delito.

Bajo estas consideraciones, sostuvieron que los artículos 5, párrafo primero y 6, fracción III, párrafo segundo de la Ley de Extinción de Dominio de Zacatecas no trasgreden el artículo 73, fracción XXI, pues no establecen el **tipo** o la **sanción** de los delitos de secuestro o trata de personas, sino que se limitan a enunciarlos como supuestos de procedencia para la Extinción de Dominio y por tanto resulta infundado que el legislador estatal haya regulado tales delitos.

Concluyen que el legislador de Zacatecas actuó en ejercicio de las facultades concurrentes conferidas en el artículo 73, fracción XXI constitucional, y que además las porciones normativas combatidas son una reproducción del propio texto constitucional.

II. Razones del disenso

En lo relativo al análisis del mencionado artículo de la Ley de Extinción de Dominio del Estado de Zacatecas, si bien coincido con el sentido de la mayoría, por declarar la validez de la norma, no comparto las razones pues en mi opinión no existe un parámetro material que permita hacer el contraste propuesto. Si bien, por una parte es cierto que esta Suprema Corte ya determinó que el legislador local es competente para legislar en materia de Extinción de Dominio, por otra, considero que no puede utilizarse un parámetro material de validez referido a la Trata de Personas, para contrastar esta competencia en materia de Extinción de Dominio. Es por esta razón que considero el concepto de invalidez **infundado**. A través de la Ley General de Trata

de Personas no puede el legislador federal o *general* determinar qué es lo que debe hacer el legislador local en materia de Extinción de Dominio con el producto que resulte de sus procedimientos.

Si bien los delitos que pueden dar lugar a este procedimiento son delitos federalizados, como la Trata de personas y el Secuestro, esta competencia materialmente no alcanza para restringir la libertad de configuración local en materia de Extinción de Dominio. Lo anterior aunado al hecho de que los procedimientos de Extinción de Dominio no se reducen sólo a estos delitos.

Por las razones apuntadas, me separé de las razones de la mayoría de los ministros.

MINISTRO JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ

RMMG/SBS

VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL SEÑOR MINISTRO JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 30/2015.

En sesión dieciocho de abril de dos mil quince, se resolvió el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, la acción de inconstitucionalidad citada al rubro, ello en votación dividida respecto del punto resolutivo tercero: aprobándose por mayoría de seis votos las consideraciones consistentes en determinar que los congresos estatales tienen competencia para legislar en materia de extinción de dominio y aprobándose, igualmente, por mayoría de nueve votos las consideraciones relativas al estudio de fondo, en su segunda parte, consistente en reconocer la validez de los artículos 3, fracción III, 5, párrafo primero y quinto y 6, fracción III párrafo segundo de la Ley de Extinción de Dominio del Estado de Zacatecas.

En primer lugar, es preciso aclarar que este voto concurrente se enfoca en el tema de la segunda parte de la votación, ya que respecto de la primera, relativa a la competencia de las legislaturas locales para legislar en materia de extinción de dominio, en asuntos previos, así como en el caso que nos ocupa, ya he fijado mi postura en contra, porque dicha figura jurídica tiene estrecha relación con el delito de delincuencia organizada, siendo éste de competencia exclusiva de la Federación.

Ahora, si bien comparto las consideraciones de la sentencia en cuanto a la constitucionalidad de los artículos 3, fracción III, y 6, fracción III, párrafo segundo, de la Ley de Extinción de Dominio del Estado de Zacatecas, disiento del criterio de la mayoría en cuanto al estudio de constitucionalidad del artículo 5, párrafo quinto, ello por las razones que a continuación se explican:

VOTO CONCURRENTE EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 30/2015

I. Razonamientos de la Sentencia.

En la parte que aquí interesa, en la sentencia se analiza si el artículo 5, párrafo quinto de la Ley de Extinción de Dominio local¹ vulnera los derechos de protección y asistencia a las víctimas de los delitos de trata de personas, por contravenir lo dispuesto en el artículo 44 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, cuyo texto es el siguiente:

“Artículo 44. Los bienes que sean instrumento, objeto o producto de los delitos previstos en esta Ley, y que sean decomisados como resultado del ejercicio de la extinción de dominio, formarán parte del patrimonio del Fondo, así como de aquellos Fondos de Protección y Asistencia a las Víctimas de los estados y el Distrito Federal.

Al imponer las consecuencias jurídicas accesorias previstas en este artículo, el Juez, oficiosamente, tomará las medidas pertinentes para dejar a salvo los derechos de los trabajadores y terceros, así como aquellos otros derechos que sean exigibles frente a otras personas, derivados de actos celebrados con la persona sancionada. Toda omisión de la autoridad judicial será sancionada en los términos de las leyes aplicables.”

Al respecto, se comienza por señalar que el artículo 81 de dicha Ley General precisa la forma en la que se ha de integrar el fondo, el cual dispone que los ejecutivos de la Federación, entidades federativas y Distrito Federal –ahora Ciudad de México- establecerán, en el ámbito de sus respectivas competencias, un fondo para la protección y asistencia de las víctimas de los delitos previstos en la propia ley (trata de personas), el cual se conformará por recursos de

¹ “Artículo 5.-

[...] Los bienes sobre los que se declare la Extinción de Dominio se aplicarán a favor del Gobierno del Estado de Zacatecas y serán destinados a programas de prevención social del delito.”

VOTO CONCURRENTES EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 30/2015

distinta procedencia, en los términos y porcentajes establecidos en el reglamento respectivo.

Asimismo se explicó que el numeral impugnado de la Ley de Extinción de Dominio local, así como los diversos artículos 59 y 73 disponen que los bienes sujetos a la extinción de dominio, van a aplicarse a favor del gobierno local en término de la ley para la Administración de Bienes Asegurados, Decomisados o Abandonados, de Zacatecas. Lo cual es correcto, pues la figura de extinción de dominio en sí misma opera a favor del Estado, como se advierte de su propia definición.

Sin embargo, se estimó que dada la competencia de las legislaturas locales para legislar en la materia, éstas también tienen la atribución de establecer la forma en que los bienes en cuestión serán administrados por el gobierno. Lo cual en nada contraviene a la ley general para combatir la trata de personas.

Lo anterior, porque el artículo 5 impugnado no debe verse de manera aislada, sino bajo una interpretación sistemática, en ese sentido la mayoría estimó que las disposiciones legales determinan que cuando los bienes cuyo dominio se extinga provengan de ilícitos distintos al de trata de personas, seguirán las reglas que prevé el artículo 5, párrafo quinto, mientras que, respecto de los bienes sujetos a extinción de dominio con motivo de los delitos de trata, se aplicarán a los fondos específicos que establece la Ley General.

A continuación se hace referencia a la Ley para Prevenir, Atender, Combatir y Erradicar la Trata de Personas en el Estado de

VOTO CONCURRENTENTE EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 30/2015

Zacatecas, así como la Ley de Atención a Víctimas del Estado de Zacatecas, las cuales hacen referencia a los Fondos para la Atención a Víctimas tanto federal como estatal. Leyes de las cuales se destaca el artículo 60, fracción IX de la Ley de Atención a Víctimas de la entidad, que establece que el Fondo se integrara, además de varios supuestos, con *“los demás recursos que se determinen en las disposiciones aplicables”*.

Por lo que se concluye que si bien es cierto que el artículo 5 de la Ley de Extinción de Dominio local, dispone que los bienes sobre los que se declare la extinción de dominio se aplicarán a favor del gobierno de Zacatecas y serán administrados en términos de la Administración de Bienes Asegurados, Decomisados o Abandonados, de Zacatecas, ello no se traduce en que los bienes en cuestión serán enviados a un fondo distinto y ajeno al previsto en la Ley General, pues conforme a la legislación local aplicable se trata de un sistema jurídico coherente que permite que los recursos provenientes de la extinción de dominio tratándose del delito de trata, se detenten a los fines que establece la Ley General.

Consideraciones del voto concurrente.

Contrario a lo determinado por la mayoría, considero que el precepto impugnado sí transgrede el artículo 44 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, lo que ocasiona una vulneración indirecta al artículo 73, fracción XXI, de la Constitución, pues es evidente que la regulación que realicen las entidades federativas sobre trata de personas debe

**VOTO CONCURRENTES EN LA ACCIÓN DE
INCONSTITUCIONALIDAD 30/2015**

ajustarse a lo que dispone la Ley General y no apartarse del contenido expreso de la misma.

Considero conveniente transcribir la parte conducente del artículo 5 de la Ley de Extinción de Dominio Local:

“[...] Los bienes sobre los que se declare la Extinción de Dominio se aplicarán a favor del Gobierno del Estado de Zacatecas, en los términos de la Ley para la Administración de Bienes Asegurados, Decomisados o Abandonados.”

Por su parte, el artículo 44 de la Ley General en Materia de Trata de Personas, establece lo siguiente:

“Artículo 44. Los bienes que sean instrumento, objeto o producto de los delitos previstos en esta Ley, y que sean decomisados como resultado del ejercicio de la extinción de dominio, formarán parte del patrimonio del Fondo, así como de aquellos Fondos de Protección y Asistencia a las Víctimas de los estados y el Distrito Federal.”

De los textos de los artículos referidos, se advierte claramente una contradicción, la cual sólo se evitaría si la mencionada Ley para la Administración de Bienes Asegurados, Decomisados o Abandonados remitiera los recursos al Fondo de Protección y Asistencia a las Víctimas del Estado. Sin embargo, dicha ley no hace mención alguna de los bienes provenientes de los procedimientos de extinción de dominio, y tampoco hace referencia a que tengan que ser enviados a ningún fondo de los que se establecen en la Ley General.

VOTO CONCURRENTE EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 30/2015

Por ello, a pesar del análisis que la mayoría propone de la Ley de Atención a Víctimas del Estado de Zacatecas y de la ya mencionada fracción IX, del artículo 60; misma que se refiere a que *“los demás recursos que se determinen en las disposiciones aplicables”* integrarán el fondo de atención a las víctimas del Estado, lo cierto es que son las legislaturas locales las que dan el marco normativo de la extinción de dominio, por lo que hay que atender a sus disposiciones para determinar las normas aplicables.

En ese sentido, sí es el artículo 5 de la Ley de Extinción de Dominio local, la que regula cual será el destino de los bienes cuyo dominio se extinga, es entonces a esa disposición a la que hay que atender para ver si se ajusta a la legislación general en la materia. En ese sentido, a mi parecer, en el artículo impugnado, en cuanto al destino que se le debe dar a los bienes obtenidos de la extinción de dominio, no se establece ninguna distinción en cuanto a los tipos de delitos de los que provengan; es decir, que no distingue entre los bienes que provengan del delito de trata de personas, de los que provengan demás delitos que no tienen un tratamiento específico en la legislación general.

Por lo que si dispone que “todos” los bienes indistintamente se aplicarán a favor del Gobierno del Estado de Zacatecas, entonces, a mi parecer, resulta violatorio de la seguridad jurídica, ya que no dispone que los bienes provenientes de delitos de trata, se destinen a ningún fondo, ni remite a ninguna de las leyes generales, ni a las locales de atención a víctimas, por el contrario remite a una ley que no aborda el tema de la extinción de dominio ni establece la existencia de

VOTO CONCURRENTE EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 30/2015

fondo alguno -Ley para la Administración de Bienes Asegurados, Decomisados o Abandonados-.

En esa línea, si las leyes generales de trata de personas y de secuestro establecen que el destino de los bienes cuyo dominio se extinga por esos delitos es formar los fondos que prevén y no permite que el estado los aplique a su favor, entonces el artículo 5, párrafo quinto de la Ley de Extinción de Dominio local, sí resulta inconstitucional.

Máxime que el artículo 60 de la ley local de asistencia a las víctimas, tampoco hace una referencia expresa a los bienes obtenidos de los procedimientos de extinción de dominio, y con independencia de lo anterior, ello no implica que el artículo 5º cumpla con lo dispuesto en la ley general, pues contrario a lo ordenado por ésta ley marco, este no distingue los bienes provenientes del delito de trata, y remite a una ley que no hace ninguna referencia al fondo, no a la ley que se analiza en el proyecto.

Por lo que, reitero, a mi parecer el precepto impugnado vulnera el principio a la seguridad jurídica, y el artículo 44 de la Ley General en materia de trata de personas, lo que ocasiona una vulneración indirecta al artículo 73, fracción XXI, de la Constitución, pues es evidente que la regulación que realicen las entidades federativas sobre trata de personas debe ajustarse a lo que dispone la Ley General y no apartarse del contenido expreso de la misma.

En consecuencia, a diferencia del criterio mayoritario, considero que debió haberse declarado fundado el agravio relativo y declarado la

**VOTO CONCURRENTES EN LA ACCIÓN DE
INCONSTITUCIONALIDAD 30/2015**

inconstitucionalidad del artículo 5, párrafo quinto de la Ley de Extinción de Dominio para el Estado de Zacatecas. Por lo expuesto a lo largo de este voto, me aparto del criterio mayoritario que se expresó en la ejecutoria de la mayoría.

ATENTAMENTE

MINISTRO JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

LIC. RAFAEL COELLO CETINA

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 30/2015, RESUELTA EN SESIÓN DEL TRIBUNAL PLENO DE DIECIOCHO DE ABRIL DE DOS MIL DIECISÉIS.

En la sentencia de la presente acción de inconstitucionalidad se reconoce la validez de los artículos 3, fracción III, 5, párrafos primero y quinto, y 6, fracción III, párrafo segundo, 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 de dicha entidad federativa el once de abril de dos mil quince.

En el considerando sexto, se sostiene que el Congreso del Estado de Zacatecas está facultado para legislar en lo relativo a la figura de extinción de dominio, la cual, si bien es autónoma de los procesos penales respectivos, guarda relación con éstos en tanto es su existencia la que justifica el inicio de los procedimientos de extinción.

Asimismo, con base en lo resuelto por este Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 54/2012, se concluye que los artículos 3, fracción III, 5, párrafo primero, y 6, fracción III, de la Ley de Extinción de Dominio del Estado de Zacatecas no transgreden lo establecido en el artículo 73, fracción XXI, inciso a), de la Constitución Federal.

Comparto las consideraciones que sostienen esa determinación, la cual voté a favor.

En cambio, voté en contra de la decisión de la mayoría respecto a la constitucionalidad del artículo 5, párrafo quinto, de la Ley de Extinción de Dominio del Estado de Zacatecas.

La mayoría concluye que esa porción normativa no contraviene el diverso 44 de la Ley General en materia de Trata de Personas. Se afirma que si bien es cierto que la norma impugnada dispone que los bienes sobre los que se declare la extinción de dominio se aplican a favor del Gobierno de Zacatecas, y serán administrados en términos de la Ley para la Administración de Bienes Asegurados, Decomisados o Abandonados, ello no se traduce en que los bienes en cuestión serán enviados a un fondo distinto y ajeno al previsto en la Ley General. Se explica que conforme a la legislación local aplicable se trata de un sistema jurídico coherente que permite que los recursos provenientes de la extinción de dominio tratándose del delito de trata se destinen a los fines que establece la Ley General en materia de Trata de Personas, tal y como se advierte de la legislación local en materia de trata y de atención a víctimas, que comprenden lo relativo a los fondos correspondientes que deben instaurar los estados.

No comparto esa conclusión. Considero que la referida porción normativa resulta inconstitucional, porque genera inseguridad jurídica.

En el párrafo quinto del artículo 5 se establece:

Los bienes sobre los que se declare la Extinción de Dominio se aplicarán a favor del Gobierno del Estado de Zacatecas, en los términos de la Ley para la Administración de Bienes Asegurados, Decomisados o Abandonados.

De la lectura de este párrafo, se obtiene que para la aplicación a favor del gobierno del estado de Zacatecas de los bienes sobre los que se declare la extinción de dominio, el legislador estableció la remisión a la Ley para la Administración de Bienes Asegurados, Decomisados o Abandonados de dicho estado.

Estimo que esa remisión crea inseguridad jurídica por las razones siguientes.

Como se menciona en la sentencia, la impugnación gira esencialmente en torno a que se transgreden los derechos de protección y asistencia a las víctimas de los delitos de trata de personas, en cuanto que la norma general impugnada al prever que los bienes se aplicarán a favor del gobierno, entonces ya no formarán parte del fondo a que alude el artículo 44 de la Ley General en materia de trata. Este último precepto a la letra prevé:

Artículo 44. Los bienes que sean instrumento, objeto o producto de los delitos previstos en esta Ley, y que sean decomisados como resultado del ejercicio de la extinción de dominio, formarán parte del patrimonio del Fondo, así como de aquellos Fondos de Protección y Asistencia a las Víctimas de los estados y el Distrito Federal.

Asimismo, el artículo 81 de esa Ley General precisa la forma en que se integrarán dichos fondos, federal y locales:

Artículo 81. Los ejecutivos Federal, de los estados y del Distrito Federal establecerán, en el ámbito de sus respectivas competencias, un fondo para la protección y asistencia a las víctimas de los delitos previstos en la presente Ley.

Los Fondos se constituirán en los términos y porcentajes que establezca el Reglamento respectivo y se integrarán de la siguiente manera:

- I. Recursos previstos para dicho fin en los presupuestos de egresos de la Federación, de los estados y del Distrito Federal;*
- II. Recursos obtenidos por la enajenación de bienes decomisados en procesos penales que correspondan a los delitos materia de la presente Ley;*
- III. Recursos adicionales obtenido (sic) por los bienes que causen abandono;*

IV. Recursos producto de los bienes que hayan sido objeto de extinción de dominio y estén relacionados con la comisión de los delitos previstos en esta Ley;

V. Recursos provenientes de las fianzas o garantías que se hagan efectivas cuando los procesados incumplan con las obligaciones impuestas por la autoridad judicial;

VI. Recursos que se produzcan por la administración de valores o los depósitos en dinero, de los recursos derivados de los Fondos para la Atención de Víctimas, distintos a los que se refiere la fracción anterior, y

VII. Las donaciones o aportaciones hechas a su favor por terceros.

(...)

En estos numerales de la Ley General se dispone que los ejecutivos de la Federación, entidades federativas y del Distrito Federal –ahora Ciudad de México– establecerán, en el ámbito de sus respectivas competencias, un fondo para la protección y asistencia a las víctimas de los delitos previstos en la propia ley, el cual se conformará por recursos de distinta procedencia, en los términos y porcentajes establecidos en el reglamento respectivo.

Por otra parte, la materia de la Ley para la Administración de Bienes Asegurados, Decomisados o Abandonados del Estado de Zacatecas no tiene ninguna relación con el destino de los bienes respecto de los cuales se declare la extinción de dominio, ni mucho menos con la constitución de fondos para la protección de las víctimas de los delitos que justifican dicha figura. Al mismo tiempo, dicho ordenamiento local tampoco incluye determinación alguna sobre dichos fondos. Tiene un precepto en el que expresamente se remite al Código Nacional de Procedimientos Penales para la aplicación de los bienes decomisados, pero no prevé la constitución de ningún fondo con las finalidades y objetivos de la citada ley general. Se trata del artículo 24, en el que se establece:

Artículo 24. Los bienes asegurados de los que se decrete su decomiso, conforme al Código Nacional de Procedimientos Penales, serán enajenados o destruidos en los términos de dicho ordenamiento y demás legislación aplicable

El producto de la enajenación será distribuido conforme a las reglas que señala el Código Nacional de Procedimientos Penales.

La remisión legislativa contenida en la porción normativa impugnada tendría sentido si la ley a la que remite estableciera el fondo ordenado en la

Ley General, o que en su caso, remitiera a la ley que prevé ese tipo de fondos en específico.

Sin embargo, el párrafo impugnado no define nada sobre el destino de los bienes, y prevé que la solución está en la Ley para la Administración de Bienes Asegurados, Decomisados o Abandonados, y esta ley, que evidentemente tiene otro objeto, no contiene ningún artículo, que se refiera a ese fondo y cómo se va a distribuir este.

Por tanto, el quinto párrafo del citado artículo 5 adolece de dos problemas. Primero, esa porción normativa genera inseguridad jurídica al remitir a una ley que no refiere para nada el objeto fundamental, y que está establecido en la ley general en materia de trata de personas. Segundo, podría prestarse a confusiones en su aplicación, ya que en el propio párrafo combatido se dispone expresamente que los bienes se aplicarán a favor del gobierno del estado de Zacatecas, cuando la ley general establece claramente cómo se deben distribuir, que es totalmente diferente a que se entreguen al gobierno local; la ley local no dice que se destinen a algún fondo, ni que se atiendan a ninguna de las leyes generales.

En suma, se prescribe la remisión a una ley que no dispone absolutamente nada en relación con el fondo ordenado en la ley general, y que, eventualmente, permitiría que, con base en ese artículo, se llevara a cabo la disposición de los recursos de extinción de dominio con absoluta libertad, y no considerando lo que se estableció para proteger a las víctimas de los delitos en específico, que están previstos en el artículo 22 constitucional.

No soslayo que hay delitos respecto de los cuales se pueden aplicar a favor del Estado los bienes cuyo dominio se extinga; sin embargo, lo cierto es que la referida porción normativa transgrede el principio de seguridad jurídica porque no prevé distinción alguna y –de manera genérica– establece que todos los bienes cuyo dominio se extinga se aplicarán en favor del gobierno del Estado de Zacatecas. Máxime que las reformas legales impugnadas se emitieron con posterioridad al inicio de vigencia de la Ley General en Materia de Trata de Personas (quince de junio de dos mil doce), conforme a la cual el legislador local se encontraba vinculado a constituir y regular el fondo correspondiente.

Es cierto que en los propios precedentes de este Tribunal Pleno se ha reconocido la competencia de las legislaturas locales para regular la figura de la extinción de dominio respecto de ciertas materias. Sin embargo, esa facultad no sólo está limitada por lo que establezcan las demás leyes generales expedidas en términos del artículo 73, fracción XXI, inciso a), constitucional, sino que también su ejercicio debe concretarse en normas claras, precisas, concisas y que logren el objetivo que buscan, para evitar el ejercicio arbitrario de las facultades conferidas a las autoridades en esta materia; especialmente en el destino final de los bienes sobre los que se haya emitido la declaración de extinción de dominio, y que conforme a las

leyes generales deben ser destinados a la asistencia y protección de las víctimas de los delitos. Por consiguiente, al existir confusión en la referida porción normativa, y con independencia de lo que se pudiera establecer en otras leyes locales, concluyo que en el presente la norma impugnada transgrede el principio de seguridad jurídica.

Estas son las razones que motivan mi voto en contra del reconocimiento de validez del artículo 5, párrafo quinto, de la Ley de Extinción de Dominio del Estado de Zacatecas.

ATENTAMENTE

MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS

HOS

En términos de lo dispuesto en los artículos 3, fracción XXI, 73, fracción II, 111, 113, 116, Octavo y Duodécimo Transitorios de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, así como en el segundo párrafo de artículo 9º del Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal para la aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública se testa la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MINISTRO ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 30/2015.

El dieciocho de abril de dos mil dieciséis, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad 30/2015, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos contra la validez 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 Zacatecas¹. Específicamente, la actora combatió la validez de las porciones normativas que hacen procedente la extinción de dominio en materia de secuestro y trata de personas. El Pleno concluyó que la acción de inconstitucionalidad resultó parcialmente procedente pero infundada.

El fallo identificó las siguientes preguntas por resolver: (i) ¿el Estado de Zacatecas cuenta con competencia para legislar en materia de extinción de dominio?; (ii) ¿las normas impugnadas invaden la esfera competencial de la Federación, por tocar temas que le son exclusivos?; (iii) ¿el artículo 5º de la Ley impugnada es materialmente inválida por señalar —contrario a lo

¹ 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 decreta 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

[...]

dispuesto 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— que los bienes sobre los que se declare la extinción de dominio deben aplicarse a favor del Gobierno estatal?

Respecto a la primera pregunta, el Pleno reiteró lo que ha sostenido en otros precedentes: las entidades federativas sí pueden legislar en materia de extinción de dominio. En respuesta a la segunda interrogante, el Pleno señaló que las normas impugnadas no violaban la esfera competencial de la Federación debido a que —con motivo de la reforma al artículo 73, fracción XXI, inciso c, en materia de trata y de secuestro— las entidades federativas mantuvieron facultades para prevenir, investigar y castigar los tipos penales, conforme a un régimen de concurrencia. Así, dado que los artículos 5, párrafo primero, y 6, fracción III, párrafo segundo, de la Ley de Extinción de Dominio del Estado de Zacatecas no prevén el tipo o sanción de los delitos de secuestro o trata de personas (sino que se limitan a enunciarlos como supuestos de procedencia para la extinción de dominio) son constitucionales.

Finalmente, en cuanto a la tercera pregunta, el Pleno concluyó que el artículo 5º, párrafo quinto, de la Ley de Extinción de Dominio del Estado de Zacatecas no resultaba inconstitucional ni se oponía a lo previsto por el artículo 44 de la Ley General. A juicio del Pleno, al hacer una interpretación sistemática de esta norma y de los ordenamientos relacionados (Ley de Atención a Víctimas y Ley para la Administración de Bienes Asegurados, Decomisados o Abandonados, ambos de Zacatecas) resulta posible concluir que el destino de los bienes resultado de la extinción de dominio, en materia de trata de personas, no se trata de un fondo distinto al previsto por la Ley General. Así, el Pleno concluyó que no asistía razón a la parte actora

al argumentar que esta norma afectaba los derechos de protección y asistencia a las víctimas de los delitos de trata de personas.

En primer orden, este voto se justifica por mi oposición al estudio realizado por el Pleno respecto a la pregunta competencial. Como lo he sostenido en otros precedentes sobre este tema, considero que las entidades federativas no cuentan con una habilitación competencial para legislar en materia de extinción de dominio. En segundo orden, este voto también se debe a la necesidad de aclarar por qué comparto parcialmente la respuesta proporcionada por el Pleno en cuanto a la última pregunta (relacionada con la constitucionalidad del artículo 5º, párrafo quinto, de la Ley examinada).

A. Competencia de los estados para legislar en materia de extinción de dominio.

En primer lugar debo aclarar que no es la primera vez que expreso mi disidencia con la posición del Pleno en torno al tema. En esta oportunidad reitero lo que he sostenido anteriormente²:

La figura de extinción de dominio, establecida en el artículo 22 de la Carta Magna, es regulada constitucionalmente mediante reglas detalladas, pero en la Norma Suprema no se establece quién debe encargarse de su reglamentación e instrumentación. Por tanto, la respuesta a la pregunta de ¿a quién corresponde legislar sobre dicha materia? debe responderse mediante la aplicación de las cláusulas constitucionales que estructuran el modelo federal, en específico, el reparto de competencias legislativas entre la Federación y el Estado de Zacatecas. Por tanto, la respuesta debe derivar necesariamente del entendimiento sistemático adoptado de dos artículos constitucionales: el 73, fracción XXI; y el 124.

² Cfr, voto aclaratorio formulado en el amparo directo 22/2013.

El entendimiento constitucional de las competencias del Estado de Zacatecas han llevado a la sentencia a concluir que la figura de la extinción de dominio es susceptible de configuración legislativa deriva de la operatividad permitida a las Entidades Federativas para perseguir y procesar los delitos, es decir, del esquema de concurrencia establecido en el artículo 73, fracción XXI constitucional.

La posición anterior se puede resumir en la afirmación de que si el Estado de Zacatecas puede perseguir, procesar y condenar ciertos delitos enunciados en el artículo 22 constitucional de acuerdo a las leyes generales emitidas por el Congreso de la Unión, también está en aptitud de legislar e incoar procesos de extinción de dominio respecto de los mismos. Su límite constitucional le impide legislar sobre los tipos penales, pero no sobre un proceso distinto y dependiente, como se concibe a la extinción de dominio. Por mayoría de razón, si puede legislar sobre los delitos, por tanto, también puede lo menos, esto es, legislar sobre extinción de dominio.

No coincido con esa posición, pues desde mi perspectiva, concebir a la extinción de dominio en estos términos de “relatividad” o “accesoriedad” vulnera uno de los principios de la figura misma establecido en el artículo 22 constitucional, que es la autonomía de dicha figura de la materia penal. Al establecer que esa figura es independiente, justamente, el Poder Constituyente pretendió evidenciar que dicha institución no puede someterse a la regla de accesoriedad que afirma que “quien puede lo más, también lo menos”, pues la autonomía tiene valor normativo, consistente en que la figura debe entenderse aislada de los otros procesos penales y, por tanto, no puede establecerse una relación de dependencia con otro tipo de facultades en la materia.

Es decir, no cabe afirmar que la extinción de dominio sea una competencia legislativa del Estado de Zacatecas implícita en la facultad de perseguir, procesar y sancionar los delitos establecidos en las leyes generales.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 30/2015

VOTO PARTICULAR

Como sea que se entienda el principio de autonomía de la figura de extinción de dominio en la fracción I del artículo 22 constitucional, no puede desconocerse que el fundamento de la facultad del Estado de Zacatecas para legislar en la materia requiere una previsión en la ley general respectiva que le de sustento de forma autónoma, y no derivarla accesoriamente de las facultades operativas de concurrencia en los procesos penales, de los cuales justamente se les pretendió aislar.

Por tanto, si bien coincido con que el artículo 73, fracción XXI constitucional establece la posibilidad de que el proceso de extinción de dominio pueda ser legible por el Estado de Zacatecas si existe una habilitación en la ley general respectiva, cuando así lo determine el Congreso de la Unión, no comparto que esa habilitación derive implícitamente de la facultad principal de perseguir y procesar los delitos a que se refiere el artículo 22 constitucional, pues el principio de autonomía requiere un pronunciamiento aparte e independiente del Congreso de la Unión que habilite explícitamente al Estado de Zacatecas para legislar en materia de extinción de dominio.

Además, la extinción de dominio no es una figura ordinaria sujeta a la experimentación democrática de las mayorías legislativas en cada orden jurídico parcial, sino una figura constitucional excepcional con una finalidad específica: abordar el problema social y criminal de la delincuencia organizada, cuyo carácter excepcional se evidencia por su detallada regulación y delimitado alcance en la Constitución Federal, para su aplicación en el caso de determinados delitos relacionados con este fenómeno.

Su carácter excepcional no sólo deriva de lo anterior, sino principalmente, por sus repercusiones en el entendimiento clásico de los derechos de propiedad, debido proceso, presunción de inocencia y el principio de culpa, pues, en el fondo del asunto, se trata de un esquema de responsabilidad objetiva de carácter patrimonial relacionado con conductas penales,

mediante el cual el Estado adquiere la propiedad de ciertos bienes en perjuicio de sus titulares cuando se constate la comisión de hechos ilícitos, sin comprobarse la culpa del afectado.

Su especial potencial de afectación de los derechos de las personas y de los instrumentos de adquisición de propiedad del Estado (de la expropiación, confiscación o aseguramiento), hace que la figura de la extinción de dominio no sea concebible como una figura de configuración legal sin contar con un sustento constitucional explícito que habilite al Estado de Zacatecas a legislar en la materia.

Insisto, del proceso de reforma constitucional, se deriva que la extinción de dominio es un instrumento extraordinario al alcance del Estado Mexicano en la regulación de una materia específica —como es la delincuencia organizada— la cual fue asignada a la federación en el artículo 73, fracción XXI constitucional, como rector de la misma, con la posibilidad de la concurrencia de los estados y la Ciudad de México.

Por tanto, este diseño obliga a concluir que ante la ausencia de esta rectoría de la Federación, no cabe afirmar que el Estado de Zacatecas pueda legislar respecto de ese proceso. La extinción de dominio, contrario a lo que sostienen algunos ministros, no es una figura de derecho común.

B. Constitucionalidad del artículo 5º, párrafo quinto, de la Ley de Extinción de Dominio del estado de Zacatecas

Como he expresado, a mi juicio, esta norma y el resto de las impugnadas debieron ser declaradas inconstitucionales precisamente porque el estado de Zacatecas carece de facultades para legislar en materia de extinción de dominio. Sin embargo, dada la votación mayoritaria respecto a pregunta competencial, algunos ministros en disenso nos vimos obligados a emitir un pronunciamiento respecto a la validez material del artículo 5º, párrafo quinto, de la Constitución.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 30/2015

VOTO PARTICULAR

En parte comparto la conclusión general del Pleno. En el caso, es posible avalar la validez material de esta norma haciendo una lectura sistemática del resto de los ordenamientos relacionados. Aunque la respuesta no es autoevidente para el intérprete del sistema, la decisión emitida por el Pleno adecuadamente obliga a los operadores del sistema a hacer una lectura general de sus obligaciones en la materia; particularmente, de lo dispuesto por la Ley para la Administración de Bienes Asegurados, Decomisados o Abandonados y del 44 de la Ley General en materia de Trata, que obliga a los estados a destinar los fondos relativos al Fondo de Protección y Asistencia de Víctimas.

Ahora, la necesidad de compatibilizar un ordenamiento local (sobre extinción de dominio) con las disposiciones de la Ley General en Materia de Trata, demuestra por qué es valioso pensar el problema competencial desde el ángulo que he planteado. No parece infrecuente que buena parte de los bienes asegurados por el Estado en uso de esta institución deriven de procesos sobre delitos cuya regulación es, incluso para el Pleno, claramente exclusiva de la Federación; por ejemplo, el delito de trata de personas o secuestro, tal como ocurre en el caso de la legislación analizada. En ese sentido, la interpretación competencial del Pleno conduce a que se presenten tensiones interpretativas entre las obligaciones establecidas para las autoridades locales desde el ámbito federal y las facultades que los mismos los órganos del orden local se conceden a sí mismos.

En esta resolución, al juzgar la validez de la norma local a la luz de la norma federal, el Pleno implícitamente parece conceder superioridad al ordenamiento federal. Esto es problemático si, partiendo de la postura del Pleno, se parte de la idea de que las entidades federativas cuentan con competencia para legislar en

materia de extinción de dominio —por ser una materia común— en términos del artículo 124 constitucional. Esto es, cuando un ordenamiento es emitido por una entidad federativa, en legítimo uso de las facultades residuales contenidas en el artículo 124, normalmente no estamos en condiciones de cuestionar su validez material a la luz de las disposiciones de la norma federal que regula la misma materia. Por eso, en el razonamiento del Pleno parece estar implícito un entendimiento de la distribución competencial que solo puede asemejarse al régimen competencial propio de una ley general, tal como, a mi juicio, debe ocurrir con el régimen de extinción de dominio.

En ese sentido, aunque el argumento sistemático ofrece una solución satisfactoria, en principio el problema no debería existir. La Federación es quien tendría competencia para establecer el destino de los recursos en cuestión.

De este modo, en conclusión, no acepto la validez formal de esta norma y, por tanto, tampoco acepto las premisas que hacen necesaria la interpretación sistemática construida en la última parte de esta resolución. Sin embargo, obligado por la votación mayoritaria precisamente respecto a la pregunta competencial, considero que el Pleno ciertamente identificó la mejor respuesta posible.

MINISTRO:

ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA.

**VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MINISTRO EDUARDO
MEDINA MORA I. EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD
30/2015**

No coincido con el sentido y la argumentación de la sentencia, pues, como he señalado en los precedentes que se citan en ésta¹, las Legislaturas Locales no se encuentran facultadas para legislar en materia de extinción de dominio, ya que ésta no puede sino entenderse dentro del marco de acciones de carácter federal tendientes a combatir la delincuencia organizada, por lo que tanto su regulación como aplicación corresponden a este nivel de gobierno.

Sin perjuicio de lo anterior, la competencia operativa con que cuentan las entidades federativas en las materias de secuestro y trata de personas constitucionalmente no les faculta para legislar respecto del procedimiento de extinción de dominio para estos delitos. La conexión que se hace entre el conocimiento de los referidos delitos por parte de autoridades locales y la competencia legislativa de éstas para regular los procedimientos de extinción de dominio instaurados con motivo de los mismos no se encuentra justificada y, si bien existe una relación entre el procedimiento penal y el de extinción de dominio, este último reviste autonomía, como lo dispone el artículo 22 de la Constitución Federal, del cual -como he sostenido anteriormente y en otros asuntos- sólo deriva una competencia legislativa federal.

En concordancia con ello, los artículos 35, 36 y 38, fracción IV, de la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro aluden a los procedimientos de extinción de dominio y remiten para tal efecto a la legislación correspondiente, esto es, a la ley de la materia, la cual sólo puede entenderse como la Ley Federal de Extinción de Dominio. Por su parte, el artículo 9 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 es explícito en cuanto a la aplicación supletoria de la Ley Federal de Extinción de Dominio, en todo lo no previsto en esta ley (particularmente, en los artículos 44, 45, 55, fracción VII y 81).

¹ Acciones de inconstitucionalidad 33/2013; 20/2014 y su acumulada 21/2014; y 3/2015.

VOTO PARTICULAR

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 30/2015

ATENTAMENTE

MINISTRO EDUARDO MEDINA MORA I.

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA LA MINISTRA NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ EN LAS ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD 30/2015 y 4/2015.

En sesión de **dieciocho de abril de dos mil dieciséis**, el Tribunal Pleno resolvió las acciones de inconstitucionalidad **4/2015 y 30/2015**, donde se analizaron diversas disposiciones de las leyes de extinción de dominio de Quintana Roo y Zacatecas, respectivamente. En ese sentido, formulo el presente voto para expresar las consideraciones que fundamentaron mi postura en las acciones de inconstitucionalidad antes mencionadas.

Mi discrepancia con lo resuelto por la mayoría versa sobre la competencia de las legislaturas de esas entidades federativas para regular la materia de extinción de dominio, pues como desarrollaré a continuación, considero que no gozan de atribuciones para emitir la norma reglamentaria del artículo 22 Constitucional.

En relación con las atribuciones de las entidades federativas para legislar en materia de extinción de dominio, el Tribunal Pleno ha resuelto una serie de asuntos en los que ha bordado sobre el tema: **las acciones de inconstitucionalidad 18/2010¹, 33/2013², 20/2014 y su acumulada 21/2013³**.

¹ Resuelta el 18 de febrero de 2014. por mayoría de siete votos de los señores Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Aguilar

En dichos precedentes, el Tribunal Pleno llegó a la conclusión de que las entidades federativas sí cuentan con facultades para legislar en materia de extinción de dominio, siempre y cuando los delitos que se pretendan legislar sean de competencia local o aquellos respecto de los cuales las entidades federativas cuentan con facultades de investigación, persecución y sanción.

Se ha interpretado que en términos de las atribuciones que otorga el artículo 73, fracción XXI, de la Constitución Federal, el Congreso de la Unión cuenta con facultades para legislar en materia de delincuencia organizada, materia eminentemente federal; sin embargo, también se ha resuelto que conforme al artículo 22 de la propia Norma Fundamental, la extinción de dominio también procede respecto de otros delitos que son eminentemente locales, como el robo de vehículos o delitos en los cuales el tipo y penas se encuentran legisladas a nivel federal, pero la persecución, proceso y condena pueden ser tanto federales como locales, por ejemplo, narcomenudeo (delitos contra la salud), trata de personas y secuestro.

Morales, Sánchez Cordero de García Villegas y Pérez Dayán. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Pardo Rebolledo y Presidente Silva Meza votaron en contra.

² Resuelta el 12 de mayo de 2015, por mayoría de seis votos. Los señores Ministros Pardo Rebolledo, Silva Meza y Medina Mora I. votaron en contra. Los señores Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y José Ramón Cossío Díaz no asistieron a la sesión, el primero por desempeñar una comisión de carácter oficial y el segundo por licencia concedida por el Tribunal Pleno.

³ Resueltas el 12 de mayo de 2015, por mayoría de seis votos. Los señores Ministros Pardo Rebolledo, Silva Meza y Medina Mora I. votaron en contra. Los señores Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y José Ramón Cossío Díaz no asistieron a la sesión, el primero por desempeñar una comisión de carácter oficial y el segundo por licencia concedida por el Tribunal Pleno.

En este contexto, al analizar el artículo 124 de la Constitución Federal, el Pleno determinó que en lo que se refiere al régimen de competencias entre los Estados y la Federación, la regla general en nuestro sistema es la competencia residual, en virtud de la cual las facultades que no estén expresamente concedidas por la Constitución a la Federación, se entienden reservadas a las entidades federativas.

Desde esa perspectiva, se llegó a la conclusión de que ni el artículo 22 ni el 73 de la Constitución otorgan al Congreso de la Unión una facultad expresa para legislar en materia de extinción de dominio.

De ahí que se considere que si la extinción de dominio no constituye una materia específica, en términos del referido artículo 124 de la Constitución Federal, las legislaturas estatales se encuentran facultadas para legislar al respecto, excepto en relación con el delito de delincuencia organizada que es de competencia federal exclusiva, en términos de la fracción XXI del artículo 73 Constitucional.

Ahora bien, como se desarrollará a continuación, **a diferencia de lo que ha determinado la mayoría del Tribunal Pleno, considero que las entidades federativas**

no cuentan con facultades para legislar en materia de extinción de dominio.

Del proceso legislativo que dio origen a la reforma al artículo 22 constitucional, se observa que el Constituyente Permanente partió de una problemática sistémica en materia de seguridad pública y justicia penal, derivada del crecimiento del fenómeno delincriminal. En este contexto específico es que se propusieron ciertas medidas para mejorar el funcionamiento del sistema de justicia penal y para instrumentar mejores mecanismos para el combate a la delincuencia organizada. Entre ellos se implementó el sistema penal acusatorio, el arraigo, el cateo, la intervención de comunicaciones y la extinción de dominio.

De esa forma, considero que no puede pasar inadvertido que la introducción de la figura de la extinción de dominio al orden jurídico mexicano surge en un contexto de política criminal que se origina ante el desbordamiento del fenómeno de la delincuencia organizada. La extinción de dominio se erigió como uno de los mecanismos de la política nacional que se instrumentó en materia de seguridad pública.

De la iniciativa presentada por el Ejecutivo Federal de trece de marzo de dos mil siete se advierte que el objeto de la implementación de la extinción de dominio fue *“perseguir*

los bienes de la delincuencia organizada, independientemente de dónde se encuentre o de su situación jurídica, con el fin de minar sus estructuras financieras, lo que permitirá un mayor combate al crimen organizado.”

Lo anterior reitera que la extinción de dominio se enmarca como una herramienta emergente tendente a combatir el aspecto patrimonial del crimen organizado esto, sin embargo, en el contexto de un régimen de excepción, al igual que otras figuras como el arraigo y la intervención de comunicaciones privadas.

En este tenor es que es dable sostener que en la implementación de la extinción de dominio no se buscó combatir de manera aislada los delitos previstos en el artículo 22 constitucional; esta figura forma parte de una estrategia nacional en materia de combate a la delincuencia organizada que tiende a atacar, de manera sistémica, este fenómeno.

Precisamente en este contexto, el Constituyente Permanente también reformó el artículo 73, fracción XXI⁴,

⁴ Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

(...)

XXI. Para expedir:

a) Las leyes generales que establezcan como mínimo, los tipos penales y sus sanciones en las materias de secuestro, desaparición forzada de personas, otras

de la Norma Fundamental al prever, no sólo la atribución exclusiva del Congreso en materia de delincuencia organizada, sino también en relación con el procedimiento procesal penal, así como con diversas materias como desaparición forzada, secuestro, trata, entre otras.

Cabe referir las razones que justificaron dicha reforma constitucional, pues resulta que su objeto radicaba en lograr una unificación legislativa que permitiera un avance homogéneo en la lucha contra la criminalidad organizada.

En efecto, en la iniciativa presentada por el Ejecutivo Federal el 13 de marzo de 2007 se dio cuenta de la diversidad legislativa en materia penal, en particular, se

formas de privación de la libertad contrarias a la ley, trata de personas, tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, así como electoral.

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

b) La legislación que establezca los delitos y las faltas contra la Federación y las penas y sanciones que por ellos deban imponerse; así como legislar en materia de delincuencia organizada;

c) La legislación única en materia procedimental penal, de mecanismos alternativos de solución de controversias, de ejecución de penas y de justicia penal para adolescentes, que regirá en la República en el orden federal y en el fuero común.

Las autoridades federales podrán conocer de los delitos del fuero común, cuando éstos tengan conexidad con delitos federales o delitos contra periodistas, personas o instalaciones que afecten, limiten o menoscaben el derecho a la información o las libertades de expresión o imprenta.

En las materias concurrentes previstas en esta Constitución, las leyes federales establecerán los supuestos en que las autoridades del fuero común podrán conocer y resolver sobre delitos federales;

**VOTO PARTICULAR RELATIVO A LAS
ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD 4/2015
Y 30/2015**

refirió el tratamiento diverso que otorgaban las legislaturas estatales al tema de la delincuencia organizada.

Se partió del entendido de que la delincuencia no era una situación aislada, sino un fenómeno que trascendía los ámbitos competenciales de las entidades federativas que exigía la acción clara y enérgica del Estado, por lo que se planteó la necesidad de que dicho fenómeno quedara regulado en un solo cuerpo normativo y que en su combate colaboraran todas las autoridades de manera coordinada. En razón de lo anterior se propuso una unificación legislativa, tanto en la definición de las conductas delictivas y sus penas, como en el diseño del sistema para su ejecución, persecución e investigación.⁵

Dicho lo anterior es que considero que el cuestionamiento relativo a la delimitación de la competencia para legislar en materia de extinción de dominio debe responder al contexto nacional que originó esta figura, es decir, su análisis debe realizarse desde una perspectiva integral que abarque los artículos 22 y 73, fracción XXI, de la Constitución, así como a la finalidad del constituyente en su emisión.

⁵ Página 10 de la iniciativa presentada el 13 de marzo de 2007 por el Ejecutivo Federal. El proceso legislativo completo puede observarse en su totalidad en la dirección electrónica: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/proceso/lx/089_DOF_18jun08.zip

Estimo que no se debe perder de vista que la extinción de dominio surge como una de las herramientas de combate a la delincuencia organizada y, en este sentido, se encuadra en las facultades atribuidas exclusivamente al legislador federal en la materia en términos del artículo 73, fracción XXI, de la Constitución Federal.

A mi juicio no es dable desvincular la figura de extinción de dominio del contexto nacional de delincuencia organizada en el que surge, de manera tal que se llegue a la conclusión de que no se engloba en la atribución del Congreso de la Unión de legislar en materia de delincuencia organizada y, consecuentemente, dado que no se advierte una previsión expresa en el texto constitucional, resulta que su regulación responde a la regla de competencias del artículo 124 constitucional.

Se reitera, la figura de la extinción de dominio surge como una medida emergente en el contexto de un régimen de excepción, que implica la restricción de derechos de los gobernados, en particular, el de propiedad. En consecuencia debe partirse de una interpretación estricta en la determinación de las competencias legislativas. Conforme a esta lógica y atendiendo a la atribución exclusiva a cargo del Congreso de la Unión en materia de delincuencia organizada, es que concluyo que sólo la Federación puede legislar en esta materia.

Sostener una interpretación más amplia, esto es, considerar que las entidades federativas tienen competencia para legislar en materia de extinción de dominio, se traduce en la posibilidad de que cada Estado desarrolle, a su manera, la figura en cuestión y, consecuentemente, que cada Estado determine distintos regímenes de excepción que restringen derechos de los gobernados.

El resultado de una interpretación amplia en la competencia de las legislaturas estatales se refleja en que las leyes locales de extinción de dominio han incluido delitos no previstos en el artículo 22 Constitucional. Esta problemática se abordó en las acciones de inconstitucionalidad 3/2015⁶ y 33/2013⁷ donde el Tribunal Pleno resolvió su inconstitucionalidad.

Resulta entonces que, por un lado, la mayoría del Tribunal Pleno ha adoptado un criterio amplio en lo que se refiere a la competencia para legislar en materia de extinción de dominio pero, por el otro, una interpretación estricta en lo que se refiere a los delitos en los que ésta procede.

⁶ Acción de inconstitucionalidad 3/2015, se impugnó la Ley de Extinción de Dominio del Estado de Colima, donde se previeron delitos adicionales como desaparición forzada, fraude, delitos cometidos por fraccionadores, extorsión, encubrimiento por receptación y por favorecimiento, peculado, enriquecimiento ilícito, operaciones con recursos de procedencia ilícita y asociación delictuosa.

⁷ Acción de inconstitucionalidad 33/2013, se impugnó la Ley de Extinción de Dominio del Estado de Coahuila, donde se adicionó el delito de facilitación delictiva.

Considero que esto no es congruente. Si se parte del supuesto de que la extinción de dominio es una medida extraordinaria, que surge en un régimen de excepción, que forma parte de la política nacional en materia de delincuencia organizada, resulta entonces que los Estados no pueden desarrollar esta figura, ni para los delitos previstos en la normativa impugnada, ni para los no previstos por la Constitución.

En cambio, si se adopta una postura amplia en lo que se refiere a la competencia para legislar la extinción de dominio y en consecuencia, se desvincula la figura de la delincuencia organizada, entonces parece cuestionable que los Estados sólo puedan regular la figura para ciertos delitos previstos en el texto constitucional.

De todo lo anterior, a partir de una interpretación integral del texto constitucional que incluye tanto el artículo 22 como el 73, fracción XXI, concluyo que la extinción de dominio es una herramienta de combate a la delincuencia organizada que surge en un régimen de excepción y, por lo tanto, es competencia del Congreso de la Unión prever una regulación homogénea que rijan a nivel nacional.

Por las razones anteriormente expuestas, de manera respetuosa me aparto de las consideraciones adoptadas por la mayoría de los señores Ministros en la resolución de

**VOTO PARTICULAR RELATIVO A LAS
ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD 4/2015
Y 30/2015**

los presentes asuntos, pues considero que el vicio de invalidez permea a la totalidad de las normativas impugnadas.

MINISTRA

NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

RAFAEL COELLO CETINA

NRHS/hgps