

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 4/2015**

**PROMOVENTE: COMISIÓN NACIONAL DE LOS  
DERECHOS HUMANOS**

**MINISTRO PONENTE: ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA  
SECRETARIA: FABIANA ESTRADA TENA**

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  
Sr. Ministro

**VISTOS; Y  
RESULTANDO:**

Cotejó:

**PRIMERO. Presentación de la demanda, autoridades demandadas y norma impugnada.** Por oficio presentado el diecinueve de enero de dos mil quince, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Luis Raúl González Pérez, en su carácter de Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, promovió acción de inconstitucionalidad en contra de los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Quintana Roo, planteando la invalidez de los artículos 2, fracciones VI, XI y XIII, 3, fracción III, 4 y 7 de la Ley de Extinción de Dominio de esa entidad federativa, expedida mediante Decreto 238, publicado en el Periódico Oficial local el diecinueve de diciembre de dos mil catorce.

**SEGUNDO. Preceptos constitucionales que se estiman violados y conceptos de invalidez.** El promovente estimó violados los artículos 1º, 14, 16, 22, 27 y 73, fracción XXI, inciso a) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 8 y 21 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, por las siguientes razones:

Los artículos 2, fracciones VI, XI y XIII, 3 fracción III, 4 y 7 de la Ley de Extinción de Dominio del Estado de Quintana Roo, regulan la figura de extinción de dominio respecto de los delitos de secuestro y trata de personas, a pesar de que dichos delitos deben ser regulados exclusivamente por el Congreso de la Unión.

Dichos preceptos vulneran los derechos a la seguridad jurídica, debido proceso, de propiedad, los principios pro persona y de legalidad, así como las reglas que rigen el procedimiento de extinción de dominio, previstos en la Constitución General y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano forma parte.

En efecto, los preceptos impugnados no fueron emitidos por autoridad competente, pues conforme al artículo 73, fracción XXI, inciso a) de la Constitución General, el Congreso de la Unión está facultado para expedir las leyes generales respecto a las materias de secuestro y trata de personas que establezcan como mínimo los tipos penales y sus sanciones, así como contemplen la distribución de competencias y las formas de coordinación entre la Federación, las entidades federativas, el Distrito Federal y los municipios. Es decir, por mandato constitucional, los tipos penales y las sanciones que les corresponden deben encontrarse previstos en las propias leyes generales, por lo que se excluye a las entidades federativas de su

regulación y se sujeta su actuación a la distribución de competencias y formas de cooperación que se definan en las leyes generales.

En cumplimiento a lo anterior, 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, así como la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro, Reglamentaria de la Fracción XXI del Artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en las cuales se establecieron reglas comunes, técnicas de investigación y procedimientos aplicables para dichos delitos.

El artículo 9º de la Ley General en Materia de Trata de Personas establece que en todo lo no previsto en materia de investigación, procedimientos y sanciones de los delitos materia de esa ley, las autoridades federales, estatales y del Distrito Federal aplicarán supletoriamente las disposiciones de la Ley Federal de Extinción de Dominio, lo cual impide al legislador local regular dicha materia.

Al respecto, señala que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 21/2013, determinó que las entidades federativas carecen de competencia para regular tal delito, incluyendo lo concerniente a la extinción de dominio, ya que es una materia exclusiva de la Federación.

En este sentido, el Congreso de Quintana Roo vulnera los principios de seguridad jurídica y de legalidad previstos en los artículos 14 y 16 de la Constitución General, al emitir disposiciones respecto de las cuales no es la autoridad competente.

Asimismo, los artículos 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos protegen el principio de seguridad jurídica, entendido como el conjunto de modalidades y requisitos a los que deberán sujetarse los actos de autoridad, para que jurídicamente sea válido afectar la esfera jurídica de un particular, previa fundamentación y motivación. La Corte Interamericana de Derechos Humanos sostuvo en los casos “Ivcher Bornstein vs. Perú” y “Chaparro Álvarez y Lapo Íñiguez vs. Ecuador” que se causa un daño a los bienes de los particulares por el hecho de que la afectación no esté apegada al marco constitucional o convencional.

Por otro lado, en la resolución del presente asunto debe privilegiarse lo dispuesto en el texto constitucional conforme al artículo 1º constitucional, y estarse a la interpretación más favorable de acuerdo con el principio pro persona, que en el caso de una restricción de derechos se considera como tal la interpretación más restringida.

Por lo que respecta a la inconstitucionalidad de las normas impugnadas respecto al delito de secuestro, el artículo 35 de la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro, Reglamentaria de la Fracción XXI del Artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que la restitución de derechos y la reparación se harán con cargo a los recursos obtenidos en los procedimientos de extinción de dominio, en términos de la legislación correspondiente, sin especificar a cuál legislación se refiere, lo que propicia incertidumbre jurídica sobre si los congresos locales tienen facultades para legislar en materia de extinción de dominio respecto al delito de secuestro o si es facultad exclusiva del Congreso de la Unión.

No obstante, considera que en el caso de la materia de secuestro también es aplicable la Ley Federal de Extinción de Dominio para el procedimiento de extinción de dominio, dado que los delitos de trata de personas y secuestro se regulan de manera idéntica en los artículos 22 y 73, fracción XXI, inciso a) de la Constitución General, por lo que donde existe la misma razón legal debe existir igual disposición de derecho. En este sentido, los Estados no tienen facultades para legislar en materia de extinción de dominio respecto al delito de secuestro. De igual manera, la Suprema Corte de Justicia de la Nación se pronunció al resolver la acción de inconstitucionalidad 21/2013.

Por último, señala que las normas impugnadas trasgreden el principio pro persona que ordena a toda autoridad privilegiar la norma que en mayor medida proteja los derechos fundamentales de las personas, que en el caso es la Constitución General por encima de la Ley de Extinción de Dominio del Estado de Quintana Roo, pues la legislatura local regula en esta última la figura de extinción de dominio respecto a los delitos de trata de personas y secuestro, sin que constitucionalmente se le faculte para ello.

**TERCERO. Admisión y Trámite.** Por acuerdo de veinte de enero de dos mil quince, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente acción de inconstitucionalidad, a la que le correspondió el número 4/2015 y, por razón de turno, designó al Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea como instructor del procedimiento.

Por diverso acuerdo de fecha veintiuno de enero de dos mil quince, el Ministro instructor tuvo por presentado al promovente con la personalidad que ostentó y admitió la acción respecto de la norma

general impugnada; ordenó dar vista a las autoridades demandadas, para que rindieran sus respectivos informes; solicitó al Congreso del Estado de Quintana Roo el envío de copia certificada de los antecedentes legislativos de las normas impugnadas, y ordenó dar vista al Procurador General de la República para que formulara el pedimento que le corresponde.

**CUARTO. Informe del Poder Legislativo del Estado de Quintana Roo.** El Presidente de la Mesa Directiva del Congreso local rindió el informe a cargo del Poder Legislativo en el que manifestó lo siguiente:

- Se actualizan las causales de improcedencia establecidas en el artículo 19, fracciones VII y VIII de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con el artículo 105, fracción II, párrafos primero y segundo de la Constitución General y los artículos 1º, 60 y 61, fracción II de la Ley Reglamentaria citada, ya que el promovente no cumple con el requisito de procedencia de la acción de inconstitucionalidad consistente en manifestar una contradicción entre la norma impugnada y preceptos de la Constitución General o previstos en tratados internacionales. Por el contrario, únicamente plantea que los preceptos impugnados violentan el artículo 9º de la Ley General en Materia de Trata de Personas, es decir una contradicción entre normas de carácter secundario. Además, señala que el promovente pretende establecer una jerarquía normativa entre la Ley de Extinción de Dominio del Estado y la Ley General en materia de Trata de Personas, lo que en el caso no debe acontecer pues el mandato para expedir ambas está previsto en la Constitución General, máxime que la Ley General es reglamentaria del artículo 73 constitucional, mientras la ley local lo es del artículo 22 de la

Constitución General. En este sentido, debe declararse improcedente la acción de inconstitucionalidad con fundamento en los artículos 1º y 19, fracción VIII de la Ley Reglamentaria en la materia en relación con el artículo 105, fracción II de la Constitución General.

- Asimismo, es improcedente el estudio de los preceptos impugnados por regular la materia de secuestro, ya que el promovente no señala ningún argumento tendiente a establecer la contradicción de las disposiciones impugnadas de la Ley de Extinción de Dominio del Estado de Quintana Roo con la Constitución General, pues únicamente señala que el artículo 35 de la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro genera incertidumbre jurídica al no precisar si la restitución de derechos y la reparación a cargo de los recursos obtenidos en los procedimientos de extinción de dominio se harán conforme a la legislación federal o local en materia de extinción de dominio. Más bien, el promovente combate el artículo 35 de la Ley General y no los preceptos de la Ley de Extinción de Dominio de Quintana Roo, por lo que al no plantearse argumentos en cuanto a su inconstitucionalidad su estudio resulta improcedente de acuerdo con lo previsto en los artículos 1º y 19, fracción VIII de la Ley Reglamentaria en la materia, en relación con el artículo 105, fracción II, primer párrafo de la Constitución General.

Además, al ser la norma impugnada el artículo 35 de la Ley General mencionada, la acción de inconstitucionalidad resulta improcedente dado que el Poder Legislativo del Estado de Quintana Roo no es la autoridad que emitió la norma, sino el Congreso de la Unión, por lo que se actualiza el artículo 19, fracción VIII, en relación con el artículo 61 de la Ley Reglamentaria en la materia.

En todo caso, la impugnación del artículo 35 de la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro resulta extemporánea, ya que se publicó en el Diario Oficial de la Federación el treinta de noviembre de dos mil diez y se reformó por última vez en junio de dos mil catorce, sin que haya sido modificado el artículo 35, por lo que se actualiza la causal de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VII, en relación con el artículo 105, fracción II, párrafo segundo, de la Constitución General y 60 de la Ley Reglamentaria en la materia.

- Son válidos los artículos 2, fracciones VI, XI y XIII, 3, fracción III, 4 y 7 de Ley de Extinción de Dominio de Quintana Roo, ya que el artículo 22, segundo párrafo de la Constitución General prevé el procedimiento de extinción de dominio como una herramienta que coadyuve a desmembrar a las organizaciones delictivas, limitar sus efectos nocivos, impedir que se reproduzcan y, principalmente, decomisar sus activos, a través de un procedimiento jurisdiccional autónomo al de la materia penal que proceda en los casos de delincuencia organizada, delitos contra la salud, secuestro, robo de vehículos y trata de personas, respecto de los bienes que hayan sido instrumento, objeto o producto del delito, o que se hayan utilizado o destinado para ocultar o mezclar bienes producto del delito, entre otros supuestos.

De acuerdo con dicho precepto constitucional, tanto la Federación como las entidades federativas tienen facultades para legislar al respecto, pues si bien no define qué autoridad es la facultada para instaurar el procedimiento de extinción de dominio, de su interpretación teleológica y gramatical es claro que al tener como fin el combate a la delincuencia se faculta a las autoridades en el ámbito de su competencia a instaurar dicho procedimiento, aunado a que los

Estados están facultados para legislar al respecto conforme al artículo 124 de la Constitución General. Asimismo, no existe indicio de que el Constituyente pretendiera establecer una facultad exclusiva a la Federación para conocer del procedimiento de extinción de dominio respecto de los delitos que sean del conocimiento del fuero común.

- En este sentido, atento a los postulados constitucionales y a las facultades otorgadas a las entidades federativas, el Poder Legislativo del Estado de Quintana Roo estableció una herramienta que tiene por objeto enfrentar a la delincuencia de manera sistemática a través de un procedimiento jurisdiccional, autónomo e independiente de la materia penal, que proceda por los delitos expresamente previstos en el artículo 22 de la Constitución General, respetando en todo momento los principios de seguridad jurídica, legalidad, debido proceso y el derecho de audiencia. En este sentido, la Ley de Extinción de Dominio del Estado de Quintana Roo es acorde con la finalidad del artículo 22, segundo párrafo constitucional, consistente en atacar y disminuir la fortaleza económica de la delincuencia tratándose de los delitos contra la salud en su modalidad de narcomenudeo, secuestro, robo de vehículos y trata de personas.

- De conformidad con el artículo 22 constitucional el procedimiento de extinción de dominio es autónomo de la materia penal. La doctrina y la jurisprudencia lo han catalogado como un procedimiento civil. Lo anterior, no implica que no exista vinculación alguna con el procedimiento penal, por el contrario algunos requisitos habrán de hacerse valer en coadyuvancia de dicha materia. En este sentido, el argumento del promovente respecto a que el legislador local no cuenta con facultades para legislar sobre el procedimiento de extinción de dominio respecto a los delitos en materia de trata de personas, dado que en las reglas de supletoriedad establecidas en el

artículo 9º 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, se señala que en lo previsto en materia de investigación, procedimientos y sanciones de los delitos materia de dicha ley, las autoridades federales y de las entidades federativas aplicarán supletoriamente la Ley Federal de Extinción de Dominio, es equivocado, pues si bien es cierto que en dicho precepto legal se establecieron las reglas de supletoriedad, ello se circunscribe a la investigación, los procedimientos y las sanciones de los delitos materia de esa ley, la cual es de naturaleza penal y no es aplicable en materia de extinción de dominio.

- Del mismo modo, resulta equivocado el argumento consistente en que el artículo 35 de la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro genera incertidumbre jurídica respecto al régimen supletorio en materia de secuestro y que se le deben aplicar las reglas de supletoriedad en materia de trata de personas al existir una misma razón legal, dado que la naturaleza autónoma del procedimiento de extinción de dominio no permite su aplicación supletoria a las leyes penales, ya sea en materia de secuestro como de trata de personas.

- Asimismo, el artículo 73, fracción XXI, inciso a) de la Constitución General no establece facultades exclusivas del Congreso de la Unión para regular el procedimiento de extinción de dominio respecto de los delitos de trata de personas y secuestro, sino que únicamente dispone la facultad exclusiva del Congreso de la Unión para expedir las leyes generales de dichas materias en las que se establezcan los tipos penales y las sanciones y se distribuyan las competencias, lo cual se refiere a la materia penal. En este sentido, la

materia de extinción de dominio se entiende reservada a los Estados conforme al artículo 124 de la Constitución General.

- De igual manera, no resulta aplicable el criterio sostenido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad 21/2013, dado que dicho asunto se circunscribe a la competencia de las entidades federativas para establecer reglas adjetivas en materia penal.

- El Poder Legislativo del Estado de Quintana Roo respetó la facultad exclusiva del Congreso de la Unión para expedir las leyes generales de las materias de trata de personas y secuestro, en las que se establezcan los tipos penales y las sanciones y se distribuyan las competencias, prevista en el artículo 73, fracción XXI, inciso a) de la Constitución General, ya que en la ley impugnada se observa que ésta se circunscribió a remitir a las disposiciones previstas en las leyes generales, lo cual no representa una invasión al ámbito competencial federal.

- Asimismo, el Congreso local estableció el procedimiento de extinción de dominio respecto de los delitos respecto de los cuales tiene conocimiento el fuero común. Las leyes generales en materia de secuestro y trata de personas establecen supuestos en los que las autoridades locales son competentes para investigar, procesar y sancionar por los delitos en la materia. Por tanto, al contar las entidades federativas con facultades para conocer de dichos delitos es totalmente fundado que, con apego a esa competencia, instauren el procedimiento de extinción de dominio. Además, independientemente de que las leyes generales fueran inciertas respecto de la facultad de los Congresos locales para legislar sobre el procedimiento de extinción de dominio respecto a los delitos en materia de trata de personas o

secuestro, éstos son competentes al tratarse de delitos de conocimiento del fuero común.

- Las entidades federativas tienen competencia en materia de extinción de dominio desde la reforma de dieciocho de junio de dos mil ocho al artículo 22 constitucional, excepto en el caso de los delitos de delincuencia organizada. Las reformas constitucionales por las que se otorgó competencia exclusiva del Congreso de la Unión para expedir leyes generales en materia de secuestro y trata de personas no tuvieron repercusión en las facultades del legislador local respecto del procedimiento de extinción de dominio en lo relativo a los delitos de robo de vehículos, contra la salud en modalidad de narcomenudeo, secuestro y trata de personas. Cabe señalar que veintiuna entidades federativas han instaurado en tales términos dicho procedimiento.

- De manera integral las disposiciones de las leyes generales en materia de trata de personas y secuestro facultan a los Congresos locales a legislar en materia de extinción de dominio a efecto de crear los fondos que serán destinados para la protección y asistencia de las víctimas de estos delitos y, en su caso, para reparar el daño. En efecto, de los artículos 44, 45, 52, 81 y décimo transitorio de la Ley General en materia de Trata de Personas se advierte la creación de un Fondo de Protección y Asistencia para las víctimas de dichos delitos por los Estados, el cual estará integrado por los “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” y que los recursos que conformen el fondo podrán servir para el pago de la reparación del daño a la víctima “en los términos de las legislaciones Federal y locales en materia de extinción de dominio”, por lo que dicha Ley General faculta a las entidades federativas para legislar en materia de extinción de dominio respecto de los delitos en

materia de trata de personas que sean de su competencia y con los bienes cuya propiedad se extinguió se cree el fondo en las entidades federativas. Asimismo, en el artículo décimo transitorio se prescribe un plazo a efecto de que los Congresos locales realicen las reformas pertinentes y las leyes específicas para adecuar su ordenamiento local a la Ley General en materia de Trata de Personas.

- En sentido similar, los artículos 35, 38 y décimo segundo transitorio de la Ley General en materia de Secuestro prevén la creación de un fondo con los recursos obtenidos en los procedimientos de extinción de dominio y se otorga a las entidades federativas la facultad de instaurar el procedimiento de extinción de dominio respecto de los delitos en materia de secuestro en el ordenamiento local. Además el artículo décimo segundo transitorio prescribe el plazo para que se lleven a cabo las adecuaciones para que los recursos correspondientes se destinen a dicho fondo en materia de secuestro.

- Además de lo anterior, la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver los diversos amparos en materia de extinción de dominio, sostuvo que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal sí tiene facultades para legislar en materia de extinción de dominio respecto de los delitos señalados en el artículo 22 de la Constitución General, excepto el de delincuencia organizada al tratarse de un delito de competencia federal, por lo que se reafirma que las entidades federativas sí tienen facultades para legislar sobre extinción de dominio respecto de los delitos de trata de personas y secuestro.

- Asimismo, los preceptos señalados de la Ley General en materia de Trata de Personas no se contraponen a las reglas de supletoriedad previstas en el artículo 9º del mismo ordenamiento, pues prevén la potestad de las entidades federativas para crear los Fondos

para la Protección y Asistencia a las Víctimas del delito de trata de personas “en los términos de las legislaciones locales en materia de extinción de dominio”. En este sentido, delegan de forma clara a las entidades federativas la facultad de regular el procedimiento de extinción de dominio para la integración del fondo, por lo que no cabe supletoriedad en dichas disposiciones, pues para ello habría de existir una omisión o vacío legal.

- El artículo 20, apartado A, fracción I y apartado C, fracción IV de la Constitución General consagra la reparación del daño como objeto mismo del proceso penal, de lo que se desprende la obligación de todas las autoridades de avocarse para su obtención en el ámbito de sus competencias y de la víctima del delito de exigir dicha reparación. En cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 20, apartados A y C de la Constitución General, el Congreso de la Unión estableció en los artículos 44, 52 y 81 de la Ley General en materia de Trata de Personas y los artículos 35 y 38 de la Ley General en materia de Secuestro un mecanismo para garantizar que existan los recursos suficientes para el pago de la reparación del daño de las víctimas, a través de la creación de fondos que tienen como finalidad la protección, asistencia y apoyo a las víctimas de los delitos de trata de personas y secuestro. En este sentido, las autoridades estatales están obligadas a garantizar, en el ámbito de su competencia, la reparación del daño, la protección y asistencia de las víctimas de los delitos en materia de trata de personas y secuestro mediante fondos u otros medios.

- Las autoridades estatales al ser las encargadas de investigar, perseguir y sancionar los delitos en materia de trata de personas y secuestro, tienen la obligación de procurar la reparación del daño a las víctimas, ya sea mediante la sentencia de la autoridad jurisdiccional

local competente o subsidiariamente con los recursos que para tal efecto se generen. En este sentido, el Congreso del Estado de Quintana Roo, en apego a lo establecido en el artículo 20 constitucional y los preceptos citados de las Leyes Generales en materia de Trata de Personas y Secuestro, estableció en el artículo 7 de la Ley de Extinción de Dominio local que los bienes obtenidos por los delitos de trata de personas y secuestro serán destinados al fondo que corresponda para la protección y asistencia a la víctimas de dichos delitos, teniendo como objetivo primordial garantizar su reparación del daño.

- Es desatinado pensar que si bien se delegaron competencias a los Estados para combatir los delitos de trata de personas y secuestro, no se les haya dotado de facultades a efecto de obtener los recursos para reparar el daño a las víctimas de estos delitos y brindarles la asistencia y protección que se requiere, lo cual llevaría al absurdo de considerar que únicamente la Federación está facultada para reparar el daño de las víctimas de secuestro y trata de personas. Los Estados o la Federación, en el ámbito de sus competencias, tienen la facultad de instaurar el procedimiento de extinción de dominio a efecto de obtener los recursos para conformar el fondo destinado a reparar el daño, asistir y proteger a las víctimas.

- Asimismo, el incumplir el mandato constitucional implicaría también transgredir los postulados 12 y 13 de la Declaración sobre los Principios Fundamentales de Justicia para las Víctimas de Delitos y del Abuso del Poder, adoptada por la Organización de las Naciones Unidas el veintinueve de noviembre de mil novecientos ochenta y cinco, que establecen la indemnización por parte del Estado a las víctimas de los delitos a través del establecimiento, reforzamiento y ampliación de fondos destinados a este fin.

- Finalmente, el Congreso del Estado de Quintana Roo emitió la Ley de Extinción de Dominio local apegándose a las disposiciones constitucionales y legales, a los decretos dictados por el Presidente de la República y a los acuerdos emitidos por la Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal, órgano desconcentrado creado por el artículo noveno transitorio del decreto de reforma constitucional, publicado el dieciocho de junio de dos mil ocho.

En efecto, mediante decreto de trece de octubre de dos mil ocho, el Presidente de la República creó el Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal previsto en el artículo noveno transitorio de la reforma constitucional mencionada, la cual consiste en una instancia de coordinación nacional para la implementación de la reforma constitucional, con absoluto respeto a la esfera de competencias de los distintos niveles de gobierno. Para cumplir con sus fines, el Consejo de Coordinación cuenta con una Secretaría Técnica para el diseño de reformas legales, cambios organizacionales, construcción y operación de infraestructura, capacitación para jueces, agentes del Ministerio Público, policías, defensores, peritos y abogados, y otras acciones que se requieran para la implementación de la reforma constitucional.

El Consejo de Coordinación mediante el Acuerdo COCO/XII/004/14 publicado el seis de agosto de dos mil catorce aprobó la modificación del Método de Seguimiento a la Armonización Legislativa en las Entidades Federativas. En el punto primero, numeral 3 de dicho acuerdo se prevé el catálogo de “Legislación Adicional alineada a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al Sistema de Justicia Penal Acusatorio y al Código Nacional de Procedimientos

Penales” que deben expedir los Congresos locales, específicamente en el 3.4 se prevé la Ley de Extinción de Dominio. En el punto segundo, se establece que la Secretaría Técnica deberá realizar el seguimiento oportuno y periódico de cada entidad federativa del avance de armonización legislativa con base en las modificaciones del Método de Seguimiento aprobado, y en el punto tercero que dicha Secretaría deberá adecuar la metodología en caso de que se modifique el marco normativo que impacte en el sistema de justicia penal acusatorio.

En este sentido, el Congreso del Estado de Quintana Roo atendió los lineamientos establecidos por la Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal, dado que la Ley de Extinción de Dominio del Estado de Quintana Roo fue emitida tomando en cuenta la Ley Modelo de Extinción de Dominio de las Entidades.

**QUINTO. Informe del Poder Ejecutivo del Estado de Quintana Roo.** El Poder Ejecutivo Local reconoce haber promulgado y publicado el Decreto impugnado y afirma que las normas impugnadas son válidas, pues fueron emitidos conforme al marco jurídico constitucional y legal del Estado de Quintana Roo.

Por otro lado, sostiene que el promovente pretende impugnar la no conformidad de una norma general de carácter local con las Leyes Generales en materia de Trata de Personas y de Secuestro; y no con una norma constitucional, por lo que se actualiza la causal de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VIII de la Ley Reglamentaria en la materia en relación con el artículo 105, fracción II de la Constitución General.

El promovente pretende que la no conformidad de la ley local con la Ley General constituya una afectación a la Constitución General. Sin embargo, el considerar a las Leyes Generales como parámetro de constitucionalidad de la ley local desvirtuaría la naturaleza procesal de las acciones de inconstitucionalidad. Asimismo, el promovente únicamente esgrime que los preceptos impugnados vulneran los artículos 14, 16 y 73, fracción XXI de la Constitución General para cumplir con el requisito formal de procedencia, sin que se acredite en ningún momento su trasgresión, máxime que no se viola ninguno de éstos.

La norma impugnada está debidamente fundamentada pues corresponde a la esfera de competencias del Poder legislativo del Estado de Quintana Roo. El decreto impugnado no violenta el artículo 73, fracción XXI de la Constitución General, pues fue emitido en cumplimiento del artículo 22 del mismo ordenamiento reformado el dieciocho de junio de dos mil ocho, para establecer el procedimiento de extinción de dominio con el fin de establecer un mecanismo eficaz para combatir el crimen, desmembrar a la delincuencia privándolos de los recursos con los que se vale para desplegar actos ilícitos, tomando en consideración los principios de legalidad y debido proceso. En efecto, el procedimiento de extinción de dominio es autónomo al proceso penal. En éste se pretende acreditar la existencia del hecho ilícito, y no la responsabilidad penal.

Asimismo, el Decreto impugnado no vulnera el derecho de propiedad, pues otorga derecho defensa a las personas respecto de su patrimonio.

Por último, no se vulneran los artículos 1º, 14, 16, 22 fracción II y 73, fracción XXI, inciso a) de la Constitución General, pues conforme

al sistema constitucional de distribución de competencias se advierte que el Congreso de la Unión tiene la facultad exclusiva de legislar en materia de secuestro y trata de personas, pero lo cierto es que el Congreso de Quintana Roo no legisló al respecto, sino que regula el procedimiento de extinción de dominio.

**SEXTO. Opinión de la Procuradora General de la República.**

Al formular su opinión en relación con la acción de inconstitucionalidad 4/2015 manifestó:

**a)** La Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para sustanciar y resolver la presente acción de inconstitucionalidad; quien la suscribe tiene legitimación para ello; y su presentación fue oportuna.

**b)** Debe desestimarse la causal de improcedencia hecha valer por las autoridades demandadas respecto a que no aducen ninguna contradicción de los artículos impugnados con algún precepto constitucional, pues para determinar si existe dicha contradicción es necesario entrar al estudio de fondo.

**c)** En cambio, la causal de improcedencia respecto a la extemporaneidad en la impugnación del artículo 35 de la Ley General en materia de Secuestro es fundada, pues en efecto la Comisión Nacional de Derechos Humanos aduce que dicho precepto contraviene la seguridad jurídica al no definir a qué legislación se refiere al establecer “legislaciones correspondientes” y fue publicado el treinta de noviembre de dos mil diez, por lo que su impugnación resulta extemporánea.

**d)** Por otro lado, el concepto de invalidez planteado por el promovente es infundado. La *litis* del presente asunto se centra en determinar si la facultad para legislar en materia de extinción de

dominio, por cuanto hace a los bienes obtenidos o relacionados con la comisión de los delitos de secuestro y de trata de personas es de competencia exclusiva de la Federación o si, por el contrario, es de competencia local.

Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 18/2010, determinó que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal es competente para emitir la Ley de Extinción de Dominio local, siempre y cuando los procesos a los que se refiere se encuentren relacionados con el delito de robo de vehículos o respecto de aquéllos que si bien la regulación corresponde al Congreso de la Unión, su aplicación u operatividad puede ser llevada a cabo por autoridades locales de manera concurrente, como es el caso de narcomenudeo, trata de personas y secuestro. Por tanto, las entidades federativas pueden regular lo concerniente a la extinción de dominio aun tratándose de dichos delitos en virtud de la distribución de competencias concurrentes.

En este sentido, es necesario analizar el sistema competencial de los delitos respecto de los que procede la extinción de dominio:

- i) Delito de trata de personas.

El Congreso de la Unión es el único facultado para establecer los tipos penales en materia de trata de personas y sus sanciones conforme al artículo 73, fracción XXI, inciso a) de la Constitución General. Asimismo, la Ley General en materia de Trata de Personas otorga competencias a las entidades federativas en cuanto a la investigación, persecución y sanción de los delitos en materia de trata de personas, salvo en los casos en los que compete a la Federación, previstos en su artículo 5. Además, en el artículo 9 de dicha Ley

General se establece como norma supletoria en materia de investigación, procedimientos y sanciones la Ley Federal de Extinción de Dominio.

En este sentido, las facultades de las entidades federativas respecto del delito de trata de personas están acotadas, en tanto no pueden legislar al respecto, y si bien pueden investigar, perseguir y sancionar el delito deben hacerlo en términos de la Ley General en materia de Trata de Personas, por lo que las entidades federativas están impedidas a legislar en materia adjetiva penal.

No obstante, las entidades federativas sí pueden reglamentar la acción de extinción de dominio e incluir como supuesto de procedencia el delito de trata de personas, pues ello no implica regular cuestiones sustantivas o adjetivas en materia penal respecto de dicho delito.

Por lo que, no resulta aplicable el criterio sostenido en la acción de inconstitucionalidad 21/2013, pues está planteada en temas competenciales estrictamente penales y no en materia de extinción de dominio. En dicho asunto no se realizó pronunciamiento alguno respecto de que la falta de competencia de las entidades federativas de legislar en materia de trata de personas se ampliaba a la materia de extinción de dominio.

Del mismo modo, es infundado el argumento consistente en que la aplicación de la Ley Federal de Extinción de Dominio como norma supletoria para la Ley General en materia de Trata de Personas, impide al legislador local regular dicha materia, por lo que los artículos impugnados resultan inválidos, dado que las reglas de supletoriedad definidas en el artículo 9 de la Ley General en materia de Trata de

Personas están dirigidas a complementar cuestiones no previstas en dicha ley en lo relativo a la investigación, procedimiento y sanción del delito de trata de personas, lo cual no trasciende a las facultades de las entidades federativas para regular la figura de extinción de dominio respecto a dicho delito.

ii) Delito de secuestro

En sentido similar, el Congreso de la Unión es el único facultado para establecer los tipos penales en materia de secuestro y sus sanciones conforme al artículo 73, fracción XXI, inciso a) de la Constitución General. Asimismo, la Ley General en materia de Secuestro otorga competencias a las entidades federativas en cuanto a la investigación, persecución y sanción de los delitos en materia de trata de personas, salvo en los casos en los que compete a la Federación, previstos en su artículo 23. Además, en el artículo 2 de dicha Ley General se establece un régimen supletorio en materia de investigación, procedimientos y sanciones que no incluye a la Ley Federal de Extinción de Dominio.

Por tanto, al reconocerse la facultad de las autoridades locales para investigar, perseguir y sancionar el delito de secuestro, también pueden implementar la acción de extinción de dominio relacionando su procedencia con dicho ilícito, lo cual no invade la esfera de competencias del Congreso de la Unión para regular el tipo penal, su sanción o las cuestiones procedimentales en lo relativo a dicho delito.

Ahora bien, de los delitos previstos en el artículo 22 constitucional, las entidades federativas no cuentan con facultades para regular cuestiones sustantivas o adjetivas respecto de los delitos de delincuencia organizada, contra la salud, trata de personas ni

secuestro. No obstante, con excepción del de delincuencia organizada, las entidades federativas tienen la facultad de investigar, perseguir y sancionar respecto de dichos delitos conforme a las Leyes Generales de Salud, de Trata de Personas y de Secuestro.

Por tanto, en materia de extinción de dominio los Congresos locales están facultados para emitir disposiciones normativas respecto de dicha acción con el objetivo de afectar bienes procedentes de los delitos de robo de vehículos, contra la salud, trata de personas y secuestro, lo cual no trasciende a la materia penal. En este sentido, se reconoció la competencia del Distrito Federal en la acción de inconstitucionalidad 18/2010.

En el caso, el Congreso de Quintana Roo no está regulando cuestiones sustantivas o adjetivas penales respecto de dichos delitos, sino que únicamente pretenden lo siguiente: 1) establecer la procedencia de la acción de extinción de dominio respecto de dichos ilícitos; 2) en cuanto a los tipos penales de trata de personas y secuestro se remite a las Leyes Generales en dichas materias; 3) establecer reglas supletorias para los casos no previstos en dicha ley; y, 4) define la figura de extinción de dominio, los casos de procedencia y el destino de los bienes afectados por los delitos de trata de personas y secuestro; en ejercicio de sus facultades previstas en el artículo 22 constitucional, 5, penúltimo párrafo de la Ley General en materia de Trata de Personas y los artículos 2 y 23 de la Ley General en materia de Secuestro.

En efecto, la referencia a los delitos de trata de personas y secuestro para la procedencia de la acción de extinción de dominio no implica que el Congreso local haya regulado una materia respecto de la cual es incompetente.

Al tener las autoridades de las entidades federativas a su cargo la investigación y persecución de los delitos de trata de personas y secuestro, son las autoridades idóneas para solicitar la extinción de dominio respecto de los bienes relacionados con su comisión. Por lo anterior, el Congreso local cuenta con facultades para emitir normas generales relativas a la extinción de dominio tratándose de bienes relacionados con los delitos de secuestro y trata de personas y, por tanto, no se violan los derechos de legalidad, seguridad jurídica, debido proceso y pro persona previstos en los artículos 1º, 14 y 16 de la Constitución General, 8 y 21 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles Políticos.

Por otro lado, no asiste la razón al promovente en cuanto a que el artículo 35 de la Ley General en materia de Secuestro causa incertidumbre jurídica al no precisar si debe aplicarse la Ley Federal de Extinción de Dominio o las leyes locales en la materia.

Las entidades federativas están facultadas para emitir las leyes concernientes a la acción de extinción de dominio en relación con el delito de secuestro en términos del artículo 22, fracción II, de la Constitución General y los artículos 2 y 23 de la propia Ley General que les reconoce competencia para prevenir, investigar, perseguir y sancionar el delito de secuestro. En este sentido, la obligación del Ministerio Público Federal o local de restituir a las víctimas del delito de secuestro en el goce de sus derechos y de solicitar la reparación del daño en los términos de la “legislación correspondiente” prevista en el artículo 35 de la Ley General en materia de Secuestro, se entiende a la ley federal o a las locales en materia de extinción de dominio.

Lo anterior se corrobora de la mención hecha en la iniciativa de la Ley General en materia de Secuestro respecto a la creación de un fondo de apoyo de víctimas de diversos delitos, entre ellos, el de secuestro, el cual se conformará de los recursos que se obtengan de los procedimientos de extinción de dominio en términos de la legislación correspondiente. En el caso, dicho fondo se prevé en los artículos 7 y 8 de la Ley de Extinción de Dominio de Quintana Roo, y en los artículos 27 y 61 de la misma ley se alude al destino de algunos bienes cuya extinción de dominio se haya determinado a ese fondo.

**SÉPTIMO. Cierre de la instrucción.** Agotado en sus términos el trámite respectivo, 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 Política de los Estados Unidos Mexicanos, 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 de trece de mayo de dos mil trece, toda vez que el Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos plantea la posible contradicción entre los artículos 2, fracciones VI, XI y XIII, 3, fracción III, 4 y 7 de la Ley de Extinción de Dominio del Estado de Quintana Roo con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y diversos tratados internacionales en materia de derechos humanos.

**SEGUNDO. Oportunidad.** El artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>1</sup> establece que el plazo para la presentación de la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente al en que se hubiere publicado la norma impugnada.

En el caso, se impugnan los artículos 2, fracciones VI, XI y XIII, 3, fracción III, 4 y 7 de la Ley de Extinción de Dominio del Estado de Quintana Roo, expedida mediante Decreto 238, publicado en el Periódico Oficial local el diecinueve de diciembre de dos mil catorce, por lo que el plazo de treinta días naturales para promover la acción transcurrió del veinte de diciembre de dos mil catorce al dieciocho de enero de dos mil quince. Sin embargo, al ser el inhábil el dieciocho de enero, la demanda podía presentarse el día hábil siguiente, diecinueve de enero, siendo precisamente ésta la fecha en que la acción fue promovida por el Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, por lo que resulta oportuna.

**TERCERO. Legitimación.** De conformidad con el artículo 105, fracción II, inciso g) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos puede promover la acción de inconstitucionalidad, entre otras, contra leyes de carácter estatal que vulneren los derechos humanos contenidos en la propia Constitución y en los tratados internacionales.

---

<sup>1</sup> “**Artículo 60.** El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente. En materia electoral, para el cómputo de los plazos, todos los días son hábiles.”

Por otra parte, el artículo 11, párrafo primero, en relación con el 59 de la Ley Reglamentaria de la materia<sup>2</sup>, establece que las partes deben comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos.

En el caso, el escrito inicial fue suscrito por Luis Raúl González Pérez, en su carácter de Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, lo que acreditó con copia de la comunicación emitida por el Presidente de la Mesa Directiva de la Sexagésima Segunda Legislatura de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, por la que se le hace saber que, en sesión celebrada el trece de noviembre de dos mil catorce, fue aprobada su designación para ocupar tal cargo en el periodo dos mil catorce a dos mil diecinueve<sup>3</sup>.

Dicho funcionario ostenta la representación de la Comisión, en términos de lo dispuesto por los artículos 15, fracción I de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos<sup>4</sup> y 18 de su Reglamento Interno<sup>5</sup>; y cuenta con la facultad expresa para promover acciones de inconstitucionalidad de acuerdo con el artículo 15, fracción IX de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos<sup>6</sup>.

---

<sup>2</sup> “**Artículo 11.** El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario. (...)”

“**Artículo 59.** En las acciones de inconstitucionalidad se aplicarán en todo aquello que no se encuentre previsto en este Título, en lo conducente, las disposiciones contenidas en el Título II.”

<sup>3</sup> Foja 49 del expediente.

<sup>4</sup> “**Artículo 15.** El Presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones:

I. Ejercer la representación legal de la Comisión Nacional; (...)”

<sup>5</sup> “**Artículo 18.** 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.”

<sup>6</sup> “**Artículo 15.** El Presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones:

(...)

**XI.-** Promover las acciones de inconstitucionalidad, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte, y (...)”.

Además, en el caso se plantea la inconstitucionalidad de diversos artículos de la Ley de Extinción de Dominio del Estado de Quintana Roo, por estimarlos violatorios de los derechos a la seguridad jurídica, debido proceso, propiedad y de los principios *pro persona* y de legalidad.

Así, al ser la Comisión Nacional de los Derechos Humanos un órgano legitimado para ejercer la acción de inconstitucionalidad en este supuesto y habiéndose promovido por quien cuenta con facultades para representar a dicho órgano, debe reconocerse la legitimación activa en este asunto.

**CUARTO. Causas de improcedencia.** Los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Quintana Roo señalan que se actualiza la causal de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VIII de la Ley Reglamentaria de la materia, en relación con el artículo 105, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dado que el promovente no manifiesta una contradicción entre las normas impugnadas y preceptos de la Constitución General o previstos en Tratado Internacionales, sino únicamente opone las disposiciones impugnadas a las Leyes Generales en materia de Secuestro y de Trata de Personas, con lo que pretende establecer una jerarquía normativa entre la Ley de Extinción de Dominio del Estado y las Leyes Generales, lo que en el caso no debe acontecer pues el mandato para expedir ambas está previsto en la Constitución General.

Dicha causa de improcedencia debe desestimarse, en tanto involucra el fondo del asunto, pues para determinar si las Leyes Generales relativas a los delitos de secuestro y trata de personas constituyen un parámetro de validez respecto de la Ley de Extinción

de Dominio del Estado de Quintana Roo, es necesario analizar el régimen de distribución competencial en la materia. Resulta aplicable la tesis jurisprudencial P./J. 36/2004, de rubro: **“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE”<sup>7</sup>**.

Por otro lado, el Poder Legislativo argumenta que los promoventes no señalan ningún argumento tendiente a establecer la contradicción de las disposiciones impugnadas de la Ley de Extinción de Dominio del Estado de Quintana Roo con la Constitución General, pues únicamente señalan que el artículo 35 de la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro genera incertidumbre jurídica al no precisar si la restitución de derechos y la reparación a cargo de los recursos obtenidos en los procedimientos de extinción de dominio se harán conforme a la legislación federal o local en materia de extinción de dominio, lo que pone de manifiesto que más bien combaten el artículo 35 de la Ley General y no los preceptos de la Ley de Extinción de Dominio de Quintana Roo.

Es infundada la causa de improcedencia en la parte que señala que no se hacen valer conceptos de invalidez, pues del escrito inicial se advierte que sí se plantean argumentos en torno a la falta de competencia del legislador de Quintana Roo para legislar en materia de extinción de dominio tratándose de los delitos de secuestro y trata de personas.

---

<sup>7</sup> **“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que las causales de improcedencia propuestas en los juicios de amparo deben ser claras e inobjetables, de lo que se desprende que si en una acción de inconstitucionalidad se hace valer una causal que involucra una argumentación íntimamente relacionada con el fondo del negocio, debe desestimarse y, de no operar otro motivo de improcedencia estudiar los conceptos de invalidez.”

[J]; 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XIX, Junio de 2004; Pág. 865.

En cambio, es fundado el argumento consistente en que los promoventes impugnan el artículo 35 de la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro, Reglamentaria de la Fracción XXI del Artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues señalan que dicho precepto *“establece que la restitución de derechos y la reparación se harán con cargo a los recursos obtenidos en los procedimientos de extinción de dominio, en términos de la legislación correspondiente, sin acotar de manera precisa, si se trata de la Ley Federal de Extinción de Dominio o si son las leyes estatales que regulan dicha figura, lo cual trae como consecuencia una violación al derecho a la seguridad jurídica, en detrimento de los derechos humanos”*.

La impugnación de dicho precepto resulta extemporánea, puesto que 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, fue publicada el treinta de noviembre de dos mil diez en el Diario Oficial de la Federación, sin que advierta este Tribunal Pleno que de las reformas posteriores a su publicación, en particular, la última enmienda publicada el tres de junio de dos mil catorce, se haya reformado o modificado el contenido de su artículo 35, el cual ha permanecido en su texto original desde la publicación de la Ley General.

Por ello, resulta claro que el plazo de impugnación del precepto controvertido transcurrió en exceso, de acuerdo con el artículo 60 de la Ley Reglamentaria de la materia que establece el plazo para la presentación de la acción de inconstitucionalidad.

En consecuencia, ha lugar a sobreseer 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 con fundamento en los artículos 19, fracción VII, 20, fracción II, en relación con los artículos 60 y 65 de la Ley Reglamentaria de la materia.

Por lo anterior, se procede a analizar el fondo del asunto.

**QUINTO. Estudio de fondo.** El Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos impugna los artículos 2, fracciones VI, XI y XIII, 3, fracción III, 4 y 7 de la Ley de Extinción de Dominio del Estado de Quintana Roo, cuyo texto es el siguiente:

**Artículo 2.** Para los efectos de la presente Ley, se entenderá por:

(...)

VI. Hecho Ilícito: Hecho típico y antijurídico, constitutivo de cualquiera de los delitos contra la salud, secuestro, robo de vehículos y trata de personas; aun cuando no se haya determinado quién o quiénes fueron sus autores, participaron en él o el grado de su intervención;

(...)

XI. Secuestro: Delitos contemplados en el Capítulo II 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;

(...)

XIII. Trata de Personas: Delitos contemplados en el Capítulo II del Título Segundo del Libro Primero 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.

**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 Quintana Roo, en la Ley General de Salud, en la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos y 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;

**Artículo 4.** La extinción de dominio es la pérdida de los derechos de propiedad de los bienes mencionados en el artículo 5 de esta ley, sin contraprestación ni compensación alguna para el afectado, cuando

se acredite el hecho ilícito en los casos de los delitos contra de (sic) la salud, secuestro, robo de vehículos y trata de personas, y el afectado no logre probar la procedencia lícita de dichos bienes y su actuación de buena fe, así como que estaba impedido para conocer su utilización ilícita.

El procedimiento de extinción de dominio es de naturaleza jurisdiccional, de carácter real y de contenido patrimonial y procederá sobre cualquier derecho real, principal o accesorio, independientemente de quien lo tenga en su poder, o lo haya adquirido.

El procedimiento de extinción de dominio es autónomo, distinto 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 terceros de buena fe.

La extinción de dominio no procederá sobre bienes decomisados por la autoridad judicial en sentencia ejecutoriada o sobre los que haya recaído declaración judicial de abandono.

**Artículo 7.** Los bienes objeto de extinción de dominio obtenidos por los delitos de Trata de Personas y Secuestro, serán destinados al fondo que corresponda para la protección y asistencia a las víctimas de estos delitos, de conformidad con la ley de la materia.

Los bienes sobre los que se declare la extinción de dominio se aplicarán a favor del Estado de Quintana Roo y serán destinados al bienestar social, mediante acuerdo del Gobernador del Estado que se publique en el Periódico Oficial del Estado Quintana Roo. Cuando se trate de bienes fungibles se destinarán a la Procuración de Justicia.

Los citados preceptos se combaten únicamente en tanto: 1) definen como hecho ilícito, para efectos de la ley en cuestión, al hecho típico y antijurídico constitutivo, entre otros, de los delitos de secuestro y trata de personas; 2) establecen lo que debe entenderse por secuestro y trata de personas, remitiendo para ello a las leyes generales respectivas; 3) establecen que para lo no previsto en la ley respecto de los delitos de secuestro y trata de personas, se aplicarán supletoriamente las leyes generales respectivas; 4) establecen que procede la extinción de dominio cuando se acrediten, entre otros hechos ilícitos, los de secuestro y trata de personas; y, 5) señalan que los bienes objeto de extinción de dominio obtenidos por los delitos de secuestro y trata de personas serán destinados al fondo que

corresponda para la protección y asistencia a las víctimas de esos delitos, de conformidad con la ley de la materia.

El promovente considera que la inclusión de los delitos de secuestro y trata de personas en la regulación local sobre extinción de dominio es inconstitucional, toda vez que éstos deben ser regulados exclusivamente por el Congreso de la Unión, en términos del artículo 73, fracción XXI, inciso a) de la Constitución General, el cual excluye a las entidades federativas de su regulación de esos delitos y sujeta su actuación a la distribución de competencias y formas de cooperación que se definan en las leyes generales.

Señala que por cuanto hace a los delitos en materia de trata de personas, el artículo 9º de la ley general respectiva prevé que en todo lo no previsto en materia de investigación, procedimientos y sanciones de los delitos materia de esa ley, las autoridades federales, estatales y del Distrito Federal aplicarán supletoriamente las disposiciones de la Ley Federal de Extinción de Dominio, lo cual impide al legislador local regular dicha materia, y afirma que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 21/2013, determinó que las entidades federativas carecen de competencia para regular tal delito, lo que debe incluir lo concerniente a la extinción de dominio.

Por lo que respecta al delito de secuestro, el artículo 35 de la ley general establece que la restitución de derechos y la reparación se harán con cargo a los recursos obtenidos en los procedimientos de extinción de dominio, en términos de la legislación correspondiente, sin especificar a cuál legislación se refiere, lo que propicia la incertidumbre jurídica sobre si los Congresos locales tienen facultades para legislar en materia de extinción de dominio respecto al delito de

secuestro o si es facultad exclusiva del Congreso de la Unión. No obstante, debe entenderse que también es aplicable la Ley Federal de Extinción de Dominio para el procedimiento de extinción de dominio, dado que los delitos de trata de personas y secuestro se regulan de manera idéntica en los artículos 22 y 73, fracción XXI, inciso a) de la Constitución General, por lo que donde existe la misma razón legal debe existir igual disposición de derecho. En este sentido, los Estados no tienen facultades para legislar en materia de extinción de dominio respecto al delito de secuestro, respecto de lo cual la Suprema Corte de Justicia de la Nación ya también se pronunció al resolver la acción de inconstitucionalidad 21/2013.

Los conceptos de invalidez referidos son **infundados**.

Si bien el promovente plantea la cuestión como una invasión a la esfera de competencia federal por regularse los delitos de secuestro y trata de personas, cuya tipificación, establecimiento de sanciones y distribución de competencias respectivas corresponde al Congreso de la Unión, de la lectura de los preceptos impugnados se advierte que en ellos no se regulan dichos delitos: no se tipifican, no se establecen sanciones, ni se regula ningún aspecto relacionado con su investigación. Lo que hacen los preceptos impugnados es incluir a dichos delitos entre los que dan origen a la instauración del procedimiento tendiente a la extinción de dominio de bienes.

Por tanto, la cuestión a resolver consiste en determinar si las entidades federativas pueden legislar en materia de extinción de dominio con motivo de los delitos en materia de secuestro y trata de personas, lo que necesariamente se debe analizar a la luz de la regla competencial del artículo 124 constitucional, conforme al cual las facultades que no estén expresamente concedidas a la Federación, se

entienden reservadas a los estados, por lo que es necesario determinar si la extinción de dominio para los casos de secuestro y trata de personas está expresamente concedida a la Federación.

La figura de la extinción de dominio está prevista en el artículo 22 constitucional, que señala:

**Artículo 22.-** Quedan prohibidas las penas de muerte, de mutilación, de infamia, la marca, los azotes, los palos, el tormento de cualquier especie, la multa excesiva, la confiscación de bienes y cualesquiera otras penas inusitadas y trascendentales. Toda pena deberá ser proporcional al delito que sancione y al bien jurídico afectado.

No se considerará confiscación la aplicación de bienes de una persona cuando sea decretada para el pago de multas o impuestos, ni cuando la decrete una autoridad judicial para el pago de responsabilidad civil derivada de la comisión de un delito. Tampoco se considerará confiscación el decomiso que ordene la autoridad judicial de los bienes en caso de enriquecimiento ilícito en los términos del artículo 109, la aplicación a favor del Estado de bienes asegurados que causen abandono en los términos de las disposiciones aplicables, ni la de aquellos bienes cuyo dominio se declare extinto en sentencia. En el caso de extinción de dominio se establecerá un procedimiento que se regirá por las siguientes reglas:

I. Será jurisdiccional y autónomo del de materia penal;

II. Procederá en los casos de delincuencia organizada, delitos contra la salud, secuestro, robo de vehículos, 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.

El citado precepto prevé la posibilidad de extinguir el dominio respecto de bienes relacionados con la comisión de ciertos delitos — entre ellos secuestro y trata de personas—, cuando se surtan los supuestos que allí se detallan. Dicho artículo no atribuye expresamente a la Federación la facultad de legislar en materia de extinción de dominio, lo que ha llevado a este Tribunal Pleno a sostener en las acciones de inconstitucionalidad 18/2010<sup>8</sup>, 33/2013<sup>9</sup>, 20/2014 y su acumulada 21/2013<sup>10</sup>, así como 3/2015<sup>11</sup>, que las entidades federativas tienen competencia constitucional para legislar en relación con la figura de extinción de dominio, **pero condicionando dicha competencia a los delitos que son de competencia local y aquellos respecto de los cuales las entidades federativas cuentan con facultades de investigación, persecución y sanción**<sup>12</sup>. En tal sentido en la acción 20/2014 y su acumulada se invalidaron diversos preceptos de la Ley de Extinción de Dominio del Estado de Michoacán de Ocampo, en tanto contemplaban a los delitos de delincuencia

---

<sup>8</sup> Resuelta el dieciocho de febrero de dos mil catorce, por mayoría de siete votos. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Pardo Rebolledo y Presidente Silva Meza votaron en contra. El señor Ministro Sergio A. Valls Hernández no asistió previo aviso a la Presidencia.

<sup>9</sup> Resuelta el doce de mayo de dos mil quince, 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.

<sup>10</sup> Resueltas el doce de mayo de dos mil quince, 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.

<sup>11</sup> Resuelta el cuatro de agosto de dos mil quince, por mayoría de siete votos. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Pardo Rebolledo, Silva Meza y Medina Mora I., votaron en contra.

<sup>12</sup> Desde la acción de inconstitucionalidad 18/2010 se sostuvo dicho criterio al afirmarse que las entidades federativas tienen competencia para legislar en materia de extinción de dominio “*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.*”

organizada entre aquellos que originaban los procedimientos respectivos, lo que se estimó invadía la competencia federal exclusiva para regular los delitos de delincuencia organizada.

Ahora bien, tratándose de los delitos de secuestro y trata de personas, la Constitución prevé una competencia federal exclusiva respecto del señalamiento de los tipos y sanciones, y deja al Congreso de la Unión la facultad de distribuir competencias entre la Federación y las entidades federativas en todos los demás aspectos relacionados con dichos delitos, en términos de lo dispuesto en el artículo 73, fracción XXI constitucional, que señala:

**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 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.

(REFORMADO, D.O.F. 29 DE ENERO DE 2016)

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

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;

(REFORMADO, D.O.F. 2 DE JULIO DE 2015)

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.

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 4/2015

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;

La manera como opera la distribución de competencias a la luz de este precepto, ya ha sido precisada por el Pleno en las acciones de inconstitucionalidad 25/2011<sup>13</sup>, 26/2012<sup>14</sup>, 36/2012<sup>15</sup>, 54/2012<sup>16</sup> y 56/2012<sup>17</sup> en el sentido de que 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, así como distribuir competencias en la materia.

Asimismo, dichos precedentes señalan que 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, así como 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, de cuyo contenido se advierte que las entidades federativas mantuvieron facultades para prevenir, investigar y castigar los tipos penales referidos, es decir, para conocer y resolver sobre los delitos federales de secuestro y trata de personas que tengan lugar en su territorio.

Así, de lo dispuesto en los artículos 22 y 73, fracción XXI constitucionales y de su interpretación por este Tribunal Pleno, podemos concluir:

---

<sup>13</sup> Resuelta el veintiuno de mayo de dos mil trece por mayoría de diez votos. La señora Ministra Luna Ramos votó en contra.

<sup>14</sup> Resuelta el veintiuno de mayo de dos mil trece por mayoría de diez votos. La señora Ministra Luna votó en contra.

<sup>15</sup> Resuelta el veintiuno de mayo de dos mil trece por unanimidad de once votos.

<sup>16</sup> Resuelta el treinta y uno de octubre de dos mil trece por unanimidad de diez votos. El señor Ministro Alberto Pérez Dayán no asistió a la sesión previo aviso dado a la Presidencia.

<sup>17</sup> Resuelta el veintiuno de mayo de dos mil trece por unanimidad de once votos.

- 1) Que las entidades federativas tienen competencia para legislar en materia de extinción de dominio, tratándose de delitos de su competencia, así como de aquellos respecto de los cuales tengan una competencia operativa.
- 2) Las entidades federativas no tienen competencia para legislar respecto del tipo penal ni las sanciones tratándose de los delitos de secuestro y trata de personas. Por lo demás, su competencia en esta materia está determinada por las leyes generales respectivas, las cuales les dan competencia para prevenir, investigar y castigar los delitos allí previstos.

Precisado lo anterior, sólo resta determinar si el Congreso de la Unión, en su facultad de distribuir competencias en relación con los delitos de secuestro y trata de personas reservó a la Federación los procedimientos de extinción de dominio derivados de dichos delitos, para lo cual debe acudirse al contenido de las Leyes Generales respectivas.

Por cuanto hace a la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro, Reglamentaria de la Fracción XXI del Artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se advierte que alude a los procedimientos de extinción de dominio en los siguientes preceptos:

**Artículo 35.** El Ministerio Público de la Federación o de las entidades federativas deberán restituir a las víctimas de las conductas previstas en la presente Ley en el goce de sus derechos en cuanto sea posible y solicitará la reparación del daño.

En su caso, 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 perjuicio de ejercer las acciones que correspondan en contra del sentenciado.

Dentro de la reparación a las víctimas de las conductas previstas en la presente Ley se incluirán los gastos alimentarios y de transporte y hospedaje a cargo de ésta, con motivo del procedimiento penal.

**Artículo 36.** En caso de que el producto, los instrumentos u objetos de los delitos referidos en esta Ley hayan desaparecido o no se localicen, el Ministerio Público pedirá el embargo y, en su oportunidad, la aplicación respectiva de bienes del sentenciado cuyo valor equivalga a dicho producto, instrumentos u objetos a fin de que el juez ordene la reparación correspondiente, sin menoscabo de las disposiciones aplicables en materia de extinción de dominio.

**Artículo 38.** El Fondo se integrará de la siguiente manera:

(...)

IV. Recursos producto de los bienes que hayan sido objeto de extinción de dominio y estén relacionados con la comisión del delito de secuestro;

Como puede verse, ninguno de los citados preceptos reserva a la Federación los procedimientos de extinción de dominio. Por el contrario, al hacer alusión a ellos, se remite a la legislación correspondiente, esto es, la federal o local en función de cual haya sido la autoridad que conoció de ellos atendiendo a la distribución competencial que la propia Ley General prevé.

Por su parte 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, hace referencia a los procedimientos de extinción de dominio en los siguientes preceptos:

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

**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.

**Artículo 45.** Cuando un miembro o representante de una persona moral cometa algún delito de los previstos en esta Ley, con los medios que para tal objeto la misma persona moral le proporcione, de modo que el delito resulte cometido en su nombre, bajo el amparo o en beneficio de aquélla, el Juzgador impondrá en la sentencia, previo el procedimiento correspondiente y con intervención del representante legal, las consecuencias jurídicas accesorias correspondientes, con base a la Ley de Extinción de Dominio aplicable, además del decomiso de los fondos y bienes ilícitos producidos por los delitos previstos en esta Ley, sin excepción alguna.

El Ministerio Público Federal o de los estados y el Distrito Federal podrá tomar medidas para embargar de manera precautoria los productos y bienes del delito.

**Artículo 55.** Las policías y el Ministerio Público en el respectivo ámbito de sus competencias deberán tener como metas de la investigación, por lo menos las siguientes:

(...)

VII. Identificación de bienes relacionados con los hechos o propiedad de los responsables del delito que pueda ser objeto de extinción de dominio;

**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:

(...)

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;

(...)

Los recursos del Fondo, así como los correspondientes a los fondos de las entidades federativas, provenientes de las fracciones II, III, IV, V y VII del presente artículo, podrán utilizarse para el pago de la reparación del daño a la víctima, en los términos de las legislaciones Federal y locales en materia de extinción de dominio, en caso de

que los recursos del sentenciado sean insuficientes para cubrir el monto determinado por el juzgador.

El artículo 9 prevé la aplicación supletoria de la Ley Federal de Extinción de Dominio, pero dicha supletoriedad aplica únicamente, según lo señala el propio precepto, para la “*investigación, procedimientos y sanciones de los delitos*”, y de ninguna manera constituye una regla de distribución competencial relativa a los procedimientos de extinción de dominio, como tampoco deriva tal regla de todos los otros preceptos mencionados.

En este sentido, debe concluirse que en el marco de la concurrencia constitucional en materia de secuestro y trata de personas no existe una atribución competencial exclusiva a la Federación para legislar y conocer de los procedimientos de extinción de dominio originados en dichos delitos.

Debe hacerse una última observación, en el sentido de que los procedimientos para la extinción de dominio son de naturaleza jurisdiccional y **autónomos del proceso penal** —como lo señala el artículo 22 constitucional— por lo que su regulación no entra en el ámbito de la competencia federal exclusiva para legislar en materia procedimental penal en términos del artículo 73, fracción XXI, inciso c), constitucional.

Por tanto, al no estar conferida a la Federación la competencia exclusiva para legislar en materia de extinción de dominio respecto de los delitos en materia de secuestro y trata de personas, lo procedente es reconocer la validez de los artículos 2, fracciones VI, XI y XIII, 3, fracción III, 4 y 7 de la Ley de Extinción de Dominio del Estado de Quintana Roo, expedida mediante Decreto 238 publicado en el

Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Quintana Roo el diecinueve de diciembre de dos mil catorce.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

**PRIMERO.** Es parcialmente procedente pero infundada la presente acción de inconstitucionalidad.

**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 la sentencia.

**TERCERO.** Se reconoce la validez de los artículos 2, fracciones VI, XI y XIII, 3, fracción III, 4 y 7 de la Ley de Extinción de Dominio del Estado de Quintana Roo, expedida mediante Decreto 238 publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Quintana Roo el diecinueve de diciembre de dos mil catorce.

**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 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, respecto de los considerandos primero, segundo y tercero relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad y a la legitimación.

Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos con aclaraciones, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto del considerando cuarto, relativo a las causas de improcedencia, consistente en desestimar la causa de improcedencia atinente a que el promovente no manifestó una contradicción entre normas impugnadas y los preceptos de la Constitución o de tratados internacionales, sino con las disposiciones de las leyes generales en materia de secuestro y de trata de personas, dado que involucra el fondo del asunto.

**En relación con el punto resolutivo segundo:**

Se aprobó por mayoría de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán 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,

Reglamentaria de la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. El señor Ministro Pardo Rebolledo votó en contra.

**En relación con el punto resolutivo tercero:**

Se aprobó por mayoría de siete votos de los señores Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos apartándose de las razones de las páginas treinta y nueve a cuarenta y dos, Franco González Salas separándose de algunas consideraciones, Zaldívar Lelo de Larrea, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales apartándose de las razones de las páginas treinta y nueve a cuarenta y dos, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, consistente en reconocer la validez de los artículos 2, fracciones VI, XI y XIII, 3, fracción III, 4 y 7 de la Ley de Extinción de Dominio del Estado de Quintana Roo. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Pardo Rebolledo, Piña Hernández y Medina Mora I. votaron en contra. La señora Ministra Piña Hernández anunció voto particular.

**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 Presidente Aguilar Morales declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

Firman el señor Ministro Presidente y el señor Ministro Ponente,  
con el Secretario General de Acuerdos que autoriza y da fe.

**MINISTRO PRESIDENTE:**

**MINISTRO LUIS MARÍA AGUILAR MORALES**

**MINISTRO PONENTE:**

**MINISTRO ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA**

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:**

**LIC. RAFAEL COELLO CETINA**

**FET**