

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 6/2015
Y SU ACUMULADA 7/2015.**

**PROMOVENTES: PROCURADOR GENERAL
DE LA REPÚBLICA Y PRESIDENTE DE LA
COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS
HUMANOS.**

**PONENTE:
MINISTRO ALBERTO PÉREZ DAYÁN.**

**SECRETARIA:
IRMA GÓMEZ RODRÍGUEZ.**

**Vo. Bo.
Sr. Ministro.**

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación correspondiente al día diecinueve de mayo de dos mil dieciséis.

Cotejó.

VISTOS, para resolver las acciones de inconstitucionalidad identificadas al rubro; y

RESULTANDO:

PRIMERO. Demandas. Mediante escrito presentado en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación el veintidós de enero de dos mil quince, Jesús Murillo Karam, Procurador General de la República, promovió acción de inconstitucionalidad en contra de los artículos 7o, 8o y 47 de

la Ley en Materia de Trata de Personas del Estado de Quintana Roo, publicada mediante Decreto 252 en el periódico oficial de la entidad el veintitrés de diciembre de dos mil catorce.

Asimismo, en la fecha y lugar indicados, Luis Raúl González Pérez, Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, promovió acción de inconstitucionalidad en la que solicitó la invalidez de los artículos 3o, último párrafo, 6o, 7o, 8o, 11, 47, 48, 49, 50, 51 y 52 de la Ley mencionada en el párrafo anterior.

SEGUNDO. Conceptos de invalidez. Los promoventes señalaron que las normas cuya invalidez demandan son violatorias de los artículos 1º, 14, 16, 22, 27, 73, fracción XXI, inciso a), 124 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 6.2, 7, 9.1. b y 9.5. del Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente Mujeres y Niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional; de igual forma expresaron como conceptos de invalidez, los que a continuación se resumen:

I. El Procurador General de la República argumentó, en síntesis, los conceptos de invalidez siguientes:

- **En el primero**, sostiene que el artículo 8o de la Ley de Trata es inconstitucional al invadir la competencia exclusiva del Congreso de la Unión para legislar en la materia, prevista en el artículo 73, fracción XXI, inciso a), de la Constitución Federal.

Lo anterior porque el Constituyente ha considerado la existencia de materias que deben ser homogéneas en todo el país, dada su relevancia y la necesidad de que haya una política criminal a

nivel nacional respecto de ciertas conductas, motivo por el cual, facultó al Congreso de la Unión para expedir leyes generales, entre otras materias, en la de trata de personas, con la intención de que en todo el territorio nacional haya una sola definición típica sobre determinadas conductas y, además, sea el Órgano el que defina en qué caso serán competentes los distintos órganos de gobierno para investigar, perseguir y sancionar esas conductas.

En ejercicio de esta atribución constitucional, el Congreso de la Unión expidió 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, donde definió qué conductas se consideran como delitos en materia de trata de personas y distribuye atribuciones entre los distintos órdenes de gobierno para prevenir, investigar, perseguir y sancionar los delitos en esa materia, lo cual queda evidenciado a partir del objeto definido en su artículo 2.

De ahí que, de una interpretación al artículo 73 constitucional, en relación con la Ley General, se desprenda que las entidades federativas, el Distrito Federal y los municipios, sólo son competentes para investigar, perseguir y sancionar los delitos precisados en la Ley General; sin embargo, de ninguna manera pueden establecer la distribución de competencias sobre esos temas.

Entonces, agrega, si el primer párrafo del artículo 80 de la Ley de Trata señala en qué casos no será competente el Ministerio Público estatal para investigar, perseguir y sancionar **"los delitos establecidos en esta Ley"**, tal porción normativa resulta

inconstitucional, porque, esa atribución corresponde en exclusiva al Congreso de la Unión, que es el único órgano legislativo que puede tipificar las conductas en materia de trata de personas.

Considera el accionante que la principal confusión conceptual del legislador estatal radica en considerar que debe reproducir o establecer en su propia ley lo relativo a los delitos de trata de personas, así como la fijación de la competencia de las autoridades estatales, lo cual resulta desacertado, pues no hay necesidad de hacer tales precisiones en una ley estatal, por tratarse de cuestiones definidas en la Ley General, la cual debe ser directamente aplicada por las entidades federativas.

Por ello resulta inconstitucional la referencia hecha a los delitos de trata, establecidos en la Ley Estatal, pues en todo caso, debe hacerse una remisión a los delitos definidos en la Ley General.

Agrega que en las fracciones I a V, el numeral 8o en cuestión precisa, por exclusión, la competencia de las autoridades locales en materia de investigación, persecución y sanción de los delitos de trata, distribución de atribuciones que corresponde al Congreso de la Unión y las entidades sólo pueden acatarla, más no legislar en la materia.

Sin que pase inadvertido el hecho de que el congreso estatal hubiese reproducido los mismos supuestos para la distribución de competencias que prevé la Ley General, pues tal circunstancia no significa que la norma sea constitucional.

Incluso refiere que el Tribunal Pleno ya ha sentado precedentes sobre esta cuestión jurídica, en los cuales ha señalado que si el

Congreso de la Unión tiene competencia constitucional para expedir legislación en una determinada materia, los congresos estatales no pueden regular el mismo aspecto, ni siquiera, cuando reproducen lo previsto en una ley general.

- Por otra parte, en el **segundo de los conceptos de invalidez** el promovente refiere que los numerales 7o y 47 de la Ley de Trata, transgreden el sistema de fuentes de derecho establecido en los artículos 1 y 133 de la Norma Fundamental, así como el parámetro de control de regularidad constitucional que ha sido determinado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación; además de ser contrarios a los principios de legalidad y seguridad jurídica reconocidos en los artículos 14 y 16 constitucionales, pues generan confusión y falta de certeza a los justiciables y a los operadores jurídicos sobre el sistema de fuentes en relación con la aplicación de la Ley de Trata, al establecer qué disposiciones deberán aplicarse en caso de que esta legislación no prevea alguna cuestión específica.

Lo anterior a partir de que, conforme a lo dispuesto por el artículo 7 impugnado, en lo no previsto por la Ley de Trata estatal, serán aplicables:

1. La Ley en Materia de Trata de Personas del Estado de Quintana Roo.
2. Los tratados internacionales vinculados a la materia de trata de personas.

3. "Las jurisprudencias" que emita la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que protejan integralmente a los "grupos de riesgo", primera infancia de niñas, niños y mujeres.
4. Las disposiciones 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.
5. El Código Nacional de Procedimientos Penales.
6. La Ley para la Protección de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Quintana Roo.
7. La Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Estado de Quintana Roo.
8. La Ley de Víctimas del Estado de Quintana Roo.
9. Las "demás leyes relativas" (sin que se precise cuáles son esas leyes).

En cambio, el artículo 47 de la Ley de Trata, que está incluido en el capítulo denominado "**De los delitos de en materia de trata de personas y su sanción**" establece un sistema de fuentes diferente, a saber:

1. La Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Persona y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos.
2. Los tratados internacionales en materia de trata de personas.

3. "Las Jurisprudencias" que emita la Corte Interamericana de Derechos Humanos.
4. Las disposiciones del Código Penal Federal.
5. Las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Penales.
6. Las disposiciones de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada.
7. Las disposiciones del Código Fiscal de la Federación.
8. Las disposiciones de la Ley Federal de Extinción de Dominio.
9. Las disposiciones de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.
10. Las disposiciones de la Ley General de Víctimas.
11. Las disposiciones de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.
12. Las disposiciones de la Ley Federal para la Protección a Personas que Intervienen en el Procedimiento Penal.

De ahí que genere inseguridad jurídica el hecho de que el mismo ordenamiento prevea dos sistemas diferentes de suplencia, aplicable uno de manera general y el otro en el caso específico

de la investigación, procedimientos y sanciones de los delitos de trata de personas.

Que en materia de trata de personas, el ordenamiento que en principio deben aplicar de manera directa los operadores jurídicos es la Ley General y, en aquellas cuestiones no contempladas, como puede ser la política pública de prevención que deben instrumentar las entidades federativas, o los órganos que al interior de un estado pueden evaluar y efectuar propuestas relacionadas con dicha problemática, los congresos estatales sí tienen facultades residuales para legislar.

Incluso el artículo 9 de la Ley General establece el sistema de ordenamientos aplicables supletoriamente en casos de una laguna jurídica.

Aunado a lo anterior, la inconstitucionalidad de las porciones normativas impugnadas deriva del hecho de que confunde el concepto de "ley supletoria" con el de "parámetro de regularidad constitucional".

En la medida que la supletoriedad de leyes implica la prelación normativa para llenar vacíos o lagunas. En cambio, las normas convencionales en materia de trata de personas que también sean normas protectoras de derechos humanos constituyen el parámetro de control de regularidad constitucional del orden jurídico nacional, lo anterior conforme a la jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, esto quiere decir que dichas normas convencionales tienen rango constitucional. Además, según el principio de supremacía constitucional que se desprende de los artículos 1 y 133, resulta

que todas las leyes secundarias deben ajustarse a las normas constitucionales.

En esta lógica, en sede jurisdiccional podrá hacerse un contraste entre las leyes secundarias y las normas constitucionales (incluyendo las normas de tratados internacionales que conformen el parámetro de regularidad constitucional), para determinar si, en algún caso concreto, alguna norma secundaria viola las normas constitucionales. Este control de constitucionalidad no puede entenderse con una aplicación supletoria de normas. Se trata de dos ejercicios de aplicación de normas completamente diferentes.

En el mismo sentido, la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos no puede considerarse como supletoria de la ley estatal en materia de trata de personas.

Cabe mencionar que, bajo el esquema propuesto por el legislador de Quintana Roo para efecto de determinar las leyes supletorias, la Ley General sería de aplicación supletoria de la ley estatal de trata, lo que no puede ser así, habida cuenta que la Ley General debe ser aplicada de manera directa por las autoridades estatales.

II. En la demanda suscrita por el **Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos**, en el único concepto de invalidez, se hicieron valer los argumentos que a continuación se resumen:

- ◆ Los artículos 3o, último párrafo, 6o, 7o, 8o, 11, 47, 48, 49, 50, 51 y 52, de la Ley en Materia de Trata de Personas del Estado de Quintana Roo, al establecer normas locales supletorias,

cuestiones competenciales y procedimientos en materia de reparación del daño para el delito de trata de personas, invade la esfera de regulación exclusiva del Congreso de la Unión; por tanto, se configura una trasgresión a los artículos 1o, 14, 16, 20, Apartado A, fracción I y 73, fracción XXI, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

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

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

- Del Código Penal Federal.
- Del Código Federal de Procedimientos Penales.
- De la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada.
- Del Código Fiscal de la Federación.
- De la Ley Federal de Extinción de Dominio.

- De la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

En esa medida, se impide al legislador local regular la materia de trata de personas, por lo tanto, las nomas impugnadas, fueron emitidas por una autoridad incompetente; además, de manera secundaria, generan una violación al derecho de seguridad jurídica, al establecer normas supletorias adicionales a la señalada en la Ley.

Situación que se aprecia de los puntos que a continuación se enuncian.

- El **artículo 8o** de la Ley impugnada, establece la excepción de competencia para el Ministerio Público Local, por lo que invade la esfera de actuación del Congreso de la Unión, en tanto que estos supuestos ya se encuentran regulados en el artículo 5° de la Ley General en materia de trata de personas.
- El **artículo 3o, en su último párrafo, y 11**, al establecer que en materia de atención o asistencia de las víctimas del delito de trata de personas, deberán aplicar la Ley de Víctimas del Estado de Quintana Roo, además de legislar sin competencia en la materia, genera una clara trasgresión al principio de especialidad, debido a que las víctimas de los delitos de trata de personas, deben ser atendidas con medidas legales de protección especial, dado que es un delito que para su prevención y erradicación necesita la implementación de acciones específicas y concretas, diferentes del tratamiento que se pueda dar a las víctimas de otros delitos sin el mismo impacto social.

Este principio de especialidad normativa para el tratamiento de las víctimas del delito de trata de personas se acuña, en el Título Tercero, 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, que recoge de los tratados internacionales; de manera específica, de los artículos 6.2, 7, 9.1.b y 9.5, del Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente Mujeres y Niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional.

- Además del vicio competencial legislativo, el **artículo 7o**, hace un reenvío de supletoriedad para todo lo no previsto en la ley local, adicionando normas que difieren con lo dispuesto en el artículo 9 de la ley general de trata de personas, a saber:
 1. Tratados Internacionales que vinculados a la Materia de Trata de Personas, que protejan integralmente a los grupos de riesgo, primera infancia de niñas, niños y mujeres.
 2. Jurisprudencias que emita la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que protejan integralmente a los grupos de riesgo, primera infancia de niñas, niños y mujeres.
 3. Ley para la Protección de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Quintana Roo.
 4. Ley de Acceso de las Mujeres a una vida libre de violencia del Estado de Quintana Roo.
 5. Ley de Víctimas del Estado de Quintana Roo.
 6. Demás leyes relativas.

- En ese mismo sentido el **artículo 47** de la referida ley local, señala una supletoriedad diversa a la ley general en materia de trata de personas, pues indica que en lo relativo a **procedimientos y sanciones** se aplicarán supletoriamente a la ley general:

1. Tratados Internacionales en materia de Trata de Personas.
2. Jurisprudencias que emita la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Agrega el accionante que en los casos de los numerales 7o y 47 aludidos, también se 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 internacionales tienen la calidad de Ley Suprema de la Unión, de acuerdo con el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Esto es así, porque en el caso de los tratados internacionales que contengan derechos humanos, son objeto directo de protección constitucional; y en el caso de los criterios jurisprudenciales de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha resuelto¹ que, con independencia de que el Estado Mexicano haya sido parte en el litigio ante dicho tribunal, resultan vinculantes para los jueces nacionales al constituir una extensión de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Precisiones que evidencian dos cosas, por una parte, la

¹ Contradicción de Tesis 293/2011, de donde surgió la jurisprudencia P./J. 21/2014 (10a.), publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 5, Abril de 2014, Tomo I, Décima Época, Materia Común, página 204, del rubro: "JURISPRUDENCIA EMITIDA POR LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. ES VINCULANTE PARA LOS JUECES MEXICANOS SIEMPRE QUE SEA MÁS FAVORABLE A LA PERSONA".

inconstitucionalidad de las normas impugnadas debido a la falta de competencia del Congreso local para legislar en los temas que ya han sido regulados por el Congreso de la Unión en materia de trata de personas; y, por otra, la incertidumbre jurídica que se genera con la existencia de dichos preceptos; dado que ese Tribunal Supremo al resolver la acción de inconstitucionalidad 21/2013, determinó que en el marco jurídico vigente no se deja margen de regulación de carácter procesal para las entidades federativas, en materia de trata de personas.

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

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

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

En contraste, con la duplicidad de normas procesales en materia de delitos de trata de personas en el Estado de Quintana Roo, se perturba la acción investigadora, procedimental, sancionadora y reparadora del Estado, que pudiera traducirse en la existencia de investigaciones y procesos penales, que sean fundados en una

norma local en materia de trata de personas, que ha sido expedida por una autoridad incompetente, generando con ello, incertidumbre jurídica tanto para las autoridades encargadas de la aplicación de la ley, como para las víctimas de tales delitos.

Considera importante señalar el promovente, que el artículo 9 de la Ley General en Materia de Trata de Personas, establece que en lo no previsto en materia de investigación, procedimientos y sanciones de los delitos ahí contenidos, las autoridades federales, estatales y del Distrito Federal, aplicarán supletoriamente las disposiciones del Código Penal Federal, del Código Federal de Procedimientos Penales, de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, del Código Fiscal de la Federación, de la Ley Federal de Extinción de Dominio y de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública; por lo que aún en los supuestos de competencia local, para la investigación y el proceso penal serán aplicables supletoriamente a la ley general de trata de personas, las citadas disposiciones federales, por lo que no se deja ningún margen de regulación siquiera de carácter procesal para las entidades federativas; lo que ha sido determinado por el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la resolución de la acción de inconstitucionalidad 21/2013.

De ahí que al tenor de lo dispuesto por los artículos 14 y 16 constitucionales, la garantía de audiencia se encuentra referida al cumplimiento de las formalidades esenciales, derecho fundamental que presupone como exigencia, para su plena eficacia, **la competencia legal de la autoridad** que desarrolla el proceso por el que pretende ejecutarse el acto privativo; lo que no ocurriría en los casos de aplicación de las normas

impugnadas, pues **la autoridad jurisdiccional de la entidad federativa podría instaurar procedimientos penales sobre la ley local en materia de trata, desconociendo el contenido y alcance de la ley general, a cuya observancia está obligada,** generando así violaciones procesales por imponer penas y sanciones que no encuentren sustento a su actuación en disposiciones supremas; que además se traduciría en un obstáculo para la pronta y efectiva reparación del daño de las víctimas de tan grave delito. En consecuencia, sus actos devendrían en inconstitucionales.

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

Que el principio de legalidad también impera para los actos legislativos, pues la seguridad jurídica como derecho humano, obliga a todas las autoridades a velar en todo momento por su protección más amplia, siguiendo el principio pro persona, previsto en el artículo 1° de la Constitución Federal; así el nuevo paradigma constitucional lleva implícita la condición de que, de existir distintas interpretaciones para una norma jurídica, deberá elegirse aquella que proteja con mayor amplitud al titular de un derecho humano; esto es, si en un caso concreto, es factible aplicar dos o más normas, el intérprete debe elegir la que proteja con mayor alcance a los titulares de un derecho humano.

- Inconstitucionalidad de los artículos **6o, 48, 49, 50, 51 y 52**, de la Ley en Materia de Trata de Personas del Estado de Quintana Roo, al legislar en materia de reparación del daño para las víctimas de los delitos de trata de personas.

La Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos, establece que la restitución de derechos y la reparación se harán conforme a los lineamientos en ella establecidos, empero el Congreso local, con la legislación controvertida duplica las disposiciones procedimentales para la reparación del daño a las víctimas de los delitos de trata, lo que adicionalmente al vicio de inconstitucionalidad por incompetencia, genera incertidumbre jurídica, pues con lo hasta ahora expuesto, se deduce que los congresos estatales tampoco están facultados para legislar en materia de reparación del daño a favor de las víctimas de los delitos de trata.

En este contexto, respecto a este segundo grupo de preceptos impugnados, el promovente precisó lo siguiente:

- El **artículo 6o**, de la ley local en materia de trata de personas, señala que la actuación de los servidores públicos deberá garantizar la reparación del daño de las víctimas, cuyo monto deberá fijarse por el Juez de la causa, con base en los elementos que el Ministerio Público o la víctima aporten, o aquellos que se consideren procedentes en términos de la ley de la materia. Tal disposición no tiene una justificación válida para su existencia, toda vez, que como se ha señalado, la invalidez de tal reglamentación se actualiza cuando el Congreso local, regula

aspectos legislados por el Congreso de la Unión con base en la competencia que le confiere la Norma Suprema, y que ya se encuentran previstos 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 resultan de aplicación obligatoria para las entidades federativas.

- En tanto que, los **artículos 48, 49, 50, 51, y 52** de la ley local, son una reproducción literal de los numerales similares que contiene la ley general en materia de trata de personas, que regula el procedimiento de reparación del daño, salvo el último párrafo del artículo 52 de la ley local, en el que expresamente indica que la reparación del daño, se reconocerá en términos de la misma ley y de la Ley de Víctimas del Estado, incurriendo de nueva cuenta en la incompetencia legislativa local, ya que el Congreso de la Unión ha regulado este rubro 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, lo que propicia que la autoridad local pueda fundar sus actuaciones en disposiciones viciadas de origen, en detrimento de la protección y restauración de los derechos de las víctimas del delito de trata de personas.

Los artículos anteriores generan una duplicidad de normas procesales para la reparación del daño, la cual, tratándose de la norma local controvertida, es innecesaria y atentatoria del derecho de seguridad jurídica, generando perjuicio a las víctimas de los delitos de trata y de su derecho a la reparación del daño.

En la lógica de lo argumentado, se considera que, por lo que hace a las normas aplicables a los **delitos en materia de trata**

de personas, el Congreso de Quintana Roo carece de competencia para legislar al respecto, violando además, la garantía de seguridad jurídica que rige en materia penal, al generar la coexistencia, en un mismo ámbito de aplicación material de dos normas procesales, una de ellas emitida por una autoridad incompetente, lo que atenta, contra la certidumbre y la efectiva reparación del daño de las víctimas de tales delitos.

Concluye que esa inconformidad de las normas locales con el texto constitucional obliga a que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como único intérprete facultado, se pronuncie sobre la declaración de invalidez de la norma impugnada, en estricto apego al orden jurídico y al respeto de derechos fundamentales.

TERCERO. Registro y turno. Por acuerdos de veintitrés de enero de dos mil quince, el Ministro Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, ordenó formar y registrar los expedientes relativos a las acciones de inconstitucionalidad con los números 6/2015 y 7/2015 y, al existir identidad respecto del decreto legislativo impugnado en ambas acciones, decretó su acumulación; asimismo, ordenó turnarlas al Ministro Alberto Pérez Dayán.

CUARTO. Admisión. Mediante acuerdo de veintiséis de enero de dos mil quince, el Ministro Instructor tuvo al Procurador General de la República y al Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, por presentados con sus respectivas demandas, admitió a trámite las acciones de inconstitucionalidad; ordenó dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Quintana Roo, para que rindieran sus respectivos informes. Asimismo, requirió al Congreso del Estado de Quintana Roo para que al rendir el informe solicitado, enviara copia certificada de los antecedentes legislativos de las

normas impugnadas, incluyendo las iniciativas, los dictámenes de las Comisiones correspondientes, las actas de las sesiones en las que se hayan aprobado y en las que conste la votación de los integrantes de ese órgano legislativo, así como los diarios de debates. Y al Procurador General de la República, para que antes del cierre de la instrucción formulara el pedimento que le corresponde en la acción de inconstitucionalidad 7/2015.

QUINTO. Informe rendido por la autoridad emisora del Decreto impugnado. El Congreso del Estado de Quintana Roo, al rendir su informe, en síntesis, señaló que los artículos 3o párrafo último, 6o, 7o, 8o, 11, 47, 48, 49, 50, 51 y 52 de la Ley en Materia de Trata de Personas del Estado de Quintana Roo impugnados, son válidos y apegados a los preceptos constitucionales, en razón de las consideraciones siguientes:

- En primer lugar, atienden a la voluntad del legislador federal, dado que del dictamen aprobado el siete de abril de dos mil once por la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, se desprende la necesidad de que los tres órdenes de gobierno, en una relación armónica, de recíproca complementación y de idéntica responsabilidad puedan dar mejores resultados.

En dicho dictamen se menciona que una ley general es un ordenamiento que obliga tanto a las autoridades federales como a las de los estados, del Distrito Federal y de los municipios, y que partir de los lineamientos establecidos en ella, se pretende generar un marco jurídico que propicie la armonización en la implementación de tipos penales y penas, contribuye a establecer una mejor coordinación entre las procuradurías y las policías, define los alcances de la concurrencia en la materia

regulada y proporciona un esquema claro de responsabilidad para las autoridades; lo anterior, en virtud de las facultades concurrentes que implican que las entidades federativas, incluso el Distrito Federal, los Municipios y la Federación, puedan actuar respecto de una misma materia, pero será el Congreso de la Unión el que determine la forma y los términos de la participación de dichos entes a través de una ley general.

De ahí se hace patente que el constituyente otorgó una competencia al Congreso de la Unión para expedir una ley general en materia de trata de personas, que establezca como mínimo, los tipos penales y sus sanciones, la distribución de competencias y las formas de coordinación entre la Federación, las entidades federativas, el Distrito Federal y los municipios, lo que no se traduce en una restricción constitucional al legislador local para regular en cuanto hace a la competencia que será otorgada en dicha ley general, como lo pretende la accionante.

- El argumento de la demandante en el cual sostiene que al prever el artículo 9o de la ley general citada, que las autoridades estatales aplicarán supletoriamente leyes federales en todo lo no previsto en materia de investigación, procedimientos y sanciones, y que ello impide al legislador regular dicha materia; deviene de una consideración aislada del artículo que se interpreta, sin tomar en cuenta que es parte de un conjunto de normas que deben ser observadas de forma integral.

Aduce que los artículos 81 y 114 de la Ley General, así como otros numerales prevén atribuciones exclusivas a las autoridades de los Estados como lo son establecer un fondo para la protección y asistencia a las víctimas; formular políticas;

instrumentar programas estatales para prevenir, sancionar y erradicar los delitos en materia de trata de personas; crear refugios, albergues y casas de medio camino para las víctimas, ofendidos y testigos de estos delitos; impulsar reformas legales para el cumplimiento de los objetivos de dicha ley, por enunciar algunas.

- Sumado a lo anterior, el artículo décimo transitorio del decreto por el que se expidió la ley general en materia de trata de personas, ordena a los Congresos de los Estados y la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, hacer las reformas pertinentes en la materia y las leyes específicas, con el fin de armonizar en lo conducente a esa ley, es decir, estableció un mandato que la Suprema Corte de Justicia de la Nación denomina de ejercicio expreso, una obligación de hacer para los Congresos de los Estados y a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, que se resume en realizar las reformas pertinentes en la materia y las leyes específicas, con el fin de armonizar en lo conducente la ley general en materia de trata de personas, lo que conlleva a lograr un correcto y eficaz desarrollo de la competencia atribuida.
- Tales competencias o facultades no requieren de interpretación y además de ser específicas, no son optativas para el órgano legislativo dado que no tiene la elección de decidir si expide la norma, o en este caso la reforma para armonizarla, sino que se trata de un mandato, de una obligación a cargo de los Congresos de los Estados y de la Asamblea de representantes del Distrito Federal.

- Probablemente en este ejercicio de armonización se exceda la competencia delegada como es el caso de la reproducción de textos de la ley general a la ley local, no obstante, la intención del Congreso del Estado nunca ha sido invadir la competencia de la Federación, sino por el contrario, en el ámbito de su competencia, imitar las acciones que en el ámbito legislativo federal se han plasmado, estableciendo incluso otras disposiciones que buscan contribuir al cumplimiento de los fines de la ley general en la materia.
- La Ley en Materia de Trata de Personas del Estado de Quintana Roo que se impugna, no tiene como objeto desconocer el contenido y alcance de la Ley General, por el contrario, cumplir el mandato transitorio y contribuir, tal y como lo ha establecido el constituyente, de forma armónica, complementaria y responsable al cumplimiento de sus fines.
- El fin de esa ley es garantizar el respeto a la dignidad humana y el libre desarrollo de la personalidad de las víctimas de los delitos que establece la Ley General de la materia, razón por la que no puede considerarse inconstitucional, pues su objetivo es acorde a las facultades concurrentes que le corresponden a cada entidad federativa, de conformidad al propio artículo 73 constitucional.
- Derivado de la obligación depositada en las entidades federativas, es que el Congreso Local consideró, en apego a lo establecido en el artículo 81 de la Ley General referida, atender en su Título Séptimo que, en materia de trata de personas, los recursos del Fondo de Protección y Asistencia a las Víctimas del Estado fueran destinados para la reparación del daño de las víctimas de estos delitos, así como su protección y asistencia.

De ahí que el derecho otorgado es con el fin de ampliar y no de limitar como se les demanda, los derechos fundamentales de las víctimas, teniendo en la ley que se impugna una respuesta por parte del Estado, para proteger el derecho a la reparación del daño, a la asistencia y a la protección de las mismas víctimas, esto de forma independiente del apoyo que pudiera significar la aplicación de cualquier otro fondo.

- Por lo tanto, tratándose de las competencias establecidas en las propias leyes generales, son los estados o la federación, en su caso, en el ámbito de su competencia, quienes están obligados a garantizar la reparación del daño, con base en los respectivos fondos, federal y locales, creados para la asistencia y protección de las víctimas de esos delitos.
- En el mencionado título séptimo, contempla los casos en los que proceden a favor de la víctima, los recursos contenidos en ese fondo, con el fin de reconocer con amplitud el derecho de la víctima a que se le repare el daño derivado de la comisión de los delitos de trata de personas, cuya operatividad para hacer efectiva la reparación del daño está supeditada a la determinación del Ministerio Público y a la autoridad jurisdiccional, tal y como lo ordena de forma concurrente la Ley General, situación que el legislador confeccionó de esta manera, a fin de que sea una posibilidad adicional a favor del gobernado para que en su calidad de víctima pueda acudir ante las instancias del Estado y reciba la protección, asistencia y reparación del daño generado con motivo de la comisión de cualquiera de los delitos de trata de personas, en cumplimiento

al numeral 52 de la Ley General en materia de Trata de Personas.

- Concluye que, al otorgar competencia a la autoridad local para conocer de los delitos de trata de personas, ésta puede, en consecuencia, establecer un procedimiento de reparación del daño que atienda con mayor amplitud los derechos de las víctimas; que la pretensión del legislador local de ampliar la protección a los derechos fundamentales de los gobernados y, más aún, de las víctimas, es cumplir con la obligación concurrente que le corresponde al Estado en materia de trata de personas, en atención a la jurisprudencia **"REPARACIÓN INTEGRAL DEL DAÑO O JUSTA INDEMNIZACIÓN. ESTE DERECHO FUNDAMENTAL QUEDÓ INCORPORADO AL ORDENAMIENTO JURÍDICO MEXICANO A RAÍZ DE LA REFORMA AL ARTÍCULO 1o. CONSTITUCIONAL, PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 10 DE JUNIO DE 2011"**.

De ahí que el Congreso del Estado de Quintana Roo, legisló en estricto apego a las normas constitucionales e, inclusive, respetando lo dispuesto por los tratados internacionales al garantizar con mayor amplitud el derecho de las víctimas de los delitos de trata de personas, estableciendo normas que obligan al Estado a resarcir el daño causado en la víctima.

SEXTO. Informe rendido por la autoridad promulgadora del Decreto impugnado. El Poder Ejecutivo del Estado de Quintana Roo al rendir su informe, en esencia, señaló:

- Es cierto que el Gobernador del Estado de Quintana Roo, promulgó y publicó el Decreto número 252, mediante el cual expide la Ley en Materia de Trata de Personas del Estado de

Quintana Roo, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo el veintitrés de diciembre de dos mil catorce.

- Contrario a lo aseverado en la demanda, la promulgación y publicación del decreto que contiene las normas impugnadas es legal y no contraviene de forma alguna los preceptos constitucionales invocados, ya que fueron realizados en ejercicio de la facultad que al Gobernador le otorga la fracción I del artículo 68 de la Constitución Política del Estado Quintana Roo, y en cumplimiento a la obligación prevista en los artículos 69, 91 fracciones I, II y XIII de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, 4, párrafo primero y 7, fracción II, de la Ley del Periódico Oficial del Estado, para que el Gobernador promulgue y publique en el Periódico Oficial los Decretos expedidos por la Legislatura Estatal.
- Que el objeto fue, precisamente, armonizar la legislación local con la Ley General en Materia de Trata de Personas, al resultar imprescindible impulsar un marco normativo que conjunte las acciones y actividades que esa entidad está obligada a realizar, a través de las autoridades o instituciones, a fin de impulsar el desarrollo de programas o proyectos en los tres órdenes de gobierno y precisar a la institución o autoridad que coordine los esfuerzos de las facultades concurrentes; que en su conjunto brindarán la operatividad necesaria para detectar necesidades, evaluar avances y dictar procedente el pago de reparación de daños a las víctimas de los delitos de Trata de Personas con el apoyo de la sociedad civil.
- Y basta la simple lectura de los numerales impugnados para vislumbrar que no son violatorios de la Constitución Federal, toda

vez que no prevén facultades, definiciones y/o circunstancias ajenas a la Ley General, por el contrario existe armonía, refiriendo incluso una función auxiliar en el último párrafo del artículo 8o de la Ley Estatal.

- Además de ser una responsabilidad del Estado de Quintana Roo, garantizar en todo momento los derechos de las víctimas, con el fin de brindar asistencia, protección, seguridad y acceso a la justicia, asegurando en el ámbito de su competencia, la eficacia de la investigación y en el enjuiciamiento de los delitos previstos en la Ley General en Materia de Trata de Personas, previendo la garantía de la reparación del daño de las víctimas, así como de proteger su privacidad e identidad.
- Que si bien, el artículo 8o de la Ley impugnada refiere cuestiones relativas a la competencia para investigar, perseguir y sancionar el delito de trata, en su fracción IV prevé exactamente lo dispuesto por la fracción IV del artículo 5 de la Ley General, respetando la jerarquía de la Federación para conocer de los asuntos que por sus características, así como las circunstancias de ejecución o su relevancia social la ameriten asistiendo de esta forma a la Federación en aquellos asuntos que pudieran ser del conocimiento del Fuero Común, puesto que el legislador al dotar de dicha facultad al Congreso no liberó de sus obligaciones al Estado de conocer y atender los temas de secuestro, trata de personas y delitos electorales, por lo cual el contenido de la norma impugnada representa el mecanismo mediante el cual el estado dará cumplimiento a esa obligación intrínseca de acuerdo a su propio marco legal.

SÉPTIMO. Acuerdos que tienen por formulados los alegatos.

El veintitrés de marzo de dos mil quince, el Ministro instructor emitió el

proveído a través del cual tuvo por formulados los alegatos que hicieron valer la **Delegada de la Procuraduría General de la República, el Delegado de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos**, así como el **Consejero Jurídico del Poder Ejecutivo del Estado de Quintana Roo**; y por diverso auto de veintisiete de marzo en cita, aquellos formulados por el **Presidente de la Mesa Directiva del Congreso de Quintana Roo**.

OCTAVO. Pedimento de la Procuraduría General de la República. El Procurador General de la República no formuló pedimento.

NOVENO. Cierre de instrucción. Una vez cerrada la instrucción en este asunto, se envió el expediente al Ministro instructor, para la elaboración del proyecto de resolución correspondiente.

CONSIDERANDO:

PRIMERO. Competencia. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad y su acumulada, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, incisos c) y g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 10 fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, toda vez que se plantea la inconstitucionalidad de los artículos 3o, último párrafo, 6o, 7o, 8o, 11, 47, 48, 49, 50, 51 y 52 de la Ley en Materia de Trata de Personas del Estado de Quintana Roo, contenida en el Decreto 252, publicado en el periódico oficial de la entidad el veintitrés de diciembre de dos mil catorce.

SEGUNDO. Oportunidad en la presentación de las demandas. Por razón de orden, en primer lugar, se procede a analizar si las acciones de inconstitucionalidad acumuladas fueron presentadas oportunamente.

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 dispone:

"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 impugnados 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".

El análisis armónico de los preceptos constitucional y legal antes precisados permite establecer que tratándose de acciones de inconstitucionalidad, **el plazo para la interposición de la demanda es de treinta días naturales** contados a partir del día siguiente al que se publique la norma impugnada en el correspondiente medio oficial, de lo que se sigue **para efectos del cómputo del plazo aludido, no se deben excluir los días inhábiles**, en la inteligencia de que si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda se podrá presentar al primer día hábil siguiente.

Es oportuno señalar que ha sido criterio de este Tribunal Pleno que el plazo de treinta días naturales previsto constitucional y legalmente para el ejercicio de la acción de inconstitucionalidad no se

suspende durante los periodos de receso de la Suprema Corte de Justicia de la Nación².

En consecuencia, para determinar si las demandas relativas a las presentes acciones de inconstitucionalidad se presentaron oportunamente, deben considerarse todos los días naturales que transcurrieron a partir del día siguiente al en que se publicó la norma impugnada en el correspondiente medio oficial, hasta la presentación de la demanda ante esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Así se tiene que el Decreto 252 por el que se expidió la Ley en Materia de Trata de Personas del Estado de Quintana Roo, se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo el veintitrés de diciembre de dos mil catorce, por consiguiente, el plazo de treinta días naturales para promover la acción de inconstitucionalidad inició el veinticuatro de diciembre de dos mil catorce y venció el veintidós de enero de dos mil quince.

Ahora, los escritos que contienen las acciones de inconstitucionalidad promovidas por el Procurador General de la República y por el Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, fueron presentados el veintidós de enero de dos mil quince en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, según se advierte del reverso de las fojas veintidós y noventa y siete del expediente en que se actúa; por lo que las demandas se promovieron en forma oportuna, conforme a lo dispuesto por el artículo 60 de la Ley de la materia.

² Acción de Inconstitucionalidad 3/2014, resuelta en la sesión correspondiente al dieciséis de junio de dos mil quince.

TERCERO. Legitimación de los promoventes. El artículo 105, fracción II, incisos c) y g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es del tenor siguiente:

"Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá en los términos que señale la Ley Reglamentaria, de los asuntos siguientes:

(...).

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

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

(...).

c).- El Procurador General de la República, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano;

...

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.

..."

En la acción de inconstitucionalidad identificada con el número **6/2015**, la demanda fue suscrita por Jesús Murillo Karam, Procurador General de la República, al efecto anexó copia certificada del nombramiento expedido el cuatro de diciembre de dos mil doce por el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, la cual obra agregada a fojas veintitrés y veinticuatro de los autos.

Mientras que en la acción de inconstitucionalidad acumulada registrada con el número **7/2015**, la demanda fue suscrita por Luis Raúl González Pérez, Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, carácter que acreditó con la copia certificada del oficio número DGPL-1P3A.-4858, de trece de noviembre de dos mil catorce, mediante el cual el Pleno del Senado de la República lo eligió para desempeñar tal cargo, documento que obra a foja noventa y ocho del expediente.

En consecuencia, debe decirse que tanto el Procurador General de la República, como el Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, están facultados para promover la acción de inconstitucionalidad contra la Ley en Materia de Trata de Personas del Estado de Quintana Roo, contenida en el Decreto 252, publicado en el periódico oficial de la entidad el veintitrés de diciembre de dos mil catorce.

No pasa inadvertido para este Tribunal Pleno que como consecuencia de la reforma que sufrió la Constitución el diez de febrero de 2014, ahora la fracción II del artículo 105 tiene un inciso i), que prevé **"el Fiscal General de la República respecto de leyes federales y de las entidades federativas, en materia penal y procesal penal, así como las relacionadas con el ámbito de sus funciones"**.

Sin embargo, el artículo Décimo Sexto transitorio de la reforma en cuestión es expreso en señalar que las adiciones y reformas al artículo 105, fracciones II, incisos c) e i), entrarán en vigor en la misma fecha en que lo hagan las normas secundarias que expida el Congreso de la Unión necesarias por virtud de las adiciones, reformas, siempre que se haga por el propio Congreso la declaratoria expresa

de entrada en vigor de la autonomía constitucional de la Fiscalía General de la República.

Sin que hasta la fecha se hubiese emitido la ley relativa a la Fiscalía General de la República, menos aún pudo haberse hecho la declaratoria correspondiente, entonces sigue en vigor el anterior inciso c) de la fracción II del artículo 105.

CUARTO. Causas de improcedencia. En virtud de que en este asunto no se hacen valer causas de improcedencia o motivo de sobreseimiento, ni este Alto Tribunal advierte que se actualice alguno, debe procederse al estudio de los conceptos de invalidez hechos valer por los accionantes.

QUINTO. Estudio de fondo. Tanto el Procurador General de la República como el Presidente de la Comisión Federal de Derechos Humanos, reclaman la inconstitucionalidad de diversos artículos de la Ley en Materia de Trata de Personas del Estado de Quintana Roo, esencialmente porque consideran que invaden la competencia exclusiva del Congreso de la Unión, prevista en la fracción XXI, inciso a), del artículo 73 de la Constitución Federal, para legislar en la materia.

En efecto, el Fiscal Federal impugna los artículos 7o, 8o y 47 bajo las razones torales siguientes:

- a) El legislador estatal no puede fijar en el artículo 8o la competencia del Ministerio Público para conocer de los delitos de trata de personas; y tampoco puede hacer referencia a "los delitos establecidos en esta Ley"; sin perjuicio de que hubiese reproducido los mismos supuestos de distribución de

competencias que prevé la Ley General, pues esa sola circunstancia no hace constitucional la norma en la medida que carece de facultades para definir competencia de las autoridades estatales en materia de trata de personas.

- b) Lo previsto por los artículos 7o y 47 resulta violatorio de los principios de legalidad y certeza jurídica, al prever dos sistemas diferentes de suplencia, aplicable uno de manera general y el otro en el caso específico de la investigación, procedimientos y sanciones de los delitos de trata de personas; máxime cuando el artículo 9 de la Ley General ya establece el sistema de ordenamientos aplicables supletoriamente en caso de que esa propia legislación tenga alguna laguna.

Por su parte, el Presidente de la Comisión Federal de Derechos Humanos, esencialmente sostiene que los artículos 3o, último párrafo, 6o, 7o, 8o, 11, 47, 48, 49, 50, 51 y 52, de la Ley en Materia de Trata de Personas del Estado de Quintana Roo, invade la esfera de regulación exclusiva del Congreso de la Unión al establecer normas locales supletorias, cuestiones competenciales y procedimientos en materia de reparación del daño para el delito de trata de personas, concretamente con los argumentos siguientes:

- a. El artículo 8o de la ley impugnada, establece la excepción de competencia para el Ministerio Público Local, por lo cual invade la esfera de actuación del Congreso de la Unión, en tanto que esos supuestos ya se encuentran regulados en el numeral 5 de la ley general de la materia de trata de personas.
- b. Los artículos 3o, en su último párrafo, y el 11, además de legislar sin competencia en la materia de atención o asistencia de las

víctimas del delito de trata de personas, disponen que deberán aplicar la Ley de Víctimas del Estado de Quintana Roo, con lo cual generan una clara trasgresión al principio de especialidad, en razón a que las víctimas de los delitos de trata de personas, deben ser atendidas con medidas legales de protección especial, por ser un delito que para su prevención y erradicación necesita la implementación de acciones específicas y concretas que difieren del tratamiento que se pueda dar a las víctimas de otros delitos que no tienen el mismo impacto social.

Aunado a que el principio de especialidad normativa para el tratamiento de las víctimas del delito de trata de personas se acuña, en el Título Tercero, 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, que recoge de los tratados internacionales; de manera específica, de los artículos 6.2, 7, 9.1.b y 9.5, del Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente Mujeres y Niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional.

- c. Además del vicio competencial legislativo, el artículo 7o, hace un reenvío de supletoriedad para todo lo no previsto en la ley local, adicionando normas que difieren con lo dispuesto en el artículo 9 de la ley general de trata de personas. En tanto que el numeral 47 de la referida ley local, señala una supletoriedad diversa a la señalada ley general en materia de trata de personas; con lo cual se genera incertidumbre jurídica tanto en los gobernados, como en los impartidores de justicia.

También se configura una trasgresión al principio de jerarquía de normas, dado que sujeta la vigencia de preceptos supremos a la supletoriedad de una ley local, mientras que los instrumentos normativos internacionales tienen la calidad de Ley Suprema de la Unión, de acuerdo con el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

- d. Por otra parte, adicionalmente al vicio de incompetencia, la inconstitucionalidad de los artículos 6o, 48, 49, 50, 51 y 52, resulta por el hecho de que el legislador local duplica las disposiciones procedimentales para la reparación del daño a las víctimas de los delitos de trata de personas, contenidas en la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos, que establece que la restitución de derechos y la reparación se harán conforme a los lineamientos en ella establecidos; de ahí que el Congreso local genera incertidumbre jurídica al duplicar las normas procesales para la reparación del daño, lo cual resulta innecesario y atentatorio del derecho al estar previsto en la ley general.

En las acciones de inconstitucionalidad que ahora se resuelven, se cuestiona principalmente, la falta de competencia del legislador del Estado de Quintana Roo, para emitir normas en materia de trata de personas que determinen cuál será la legislación aplicable de manera supletoria, o bien, que definan cuestiones relativas a la distribución de competencia para investigar, perseguir y sancionar ese delito; además de aquellas concernientes a los procedimientos en materia de reparación del daño, porque se invade la esfera de regulación exclusiva del Congreso de la Unión.

Por ello, se atiende que la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el catorce de julio de dos mil once, establece:

"Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

(...)

XXI. Para establecer los delitos y las faltas contra la Federación y fijar los castigos que por ellos deban imponerse; expedir leyes generales en materias de secuestro, y trata de personas, que establezcan, como mínimo, los tipos penales y sus sanciones, la distribución de competencias y las formas de coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios; así como legislar en materia de delincuencia organizada.

Las autoridades federales podrán conocer también de los delitos del fuero común, cuando éstos tengan conexidad con delitos federales.

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.

(...)"

De lo anterior se obtiene, en lo que aquí interesa, lo siguiente:

- a)** Es facultad del Congreso de la Unión expedir una ley general en materia de trata de personas.
- b)** La ley general que en ejercicio de la facultad señalada expida el Congreso de la Unión debe, como mínimo, establecer:
 - i)** Los tipos penales en materia de trata de personas y sus sanciones;
 - ii)** La distribución de competencias en dicha materia entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, y
 - iii)** Las formas de coordinación entre dichos niveles de gobierno.

Es oportuno señalar que la porción constitucional que antecede, ha sufrido algunos cambios, sin que ninguno de ellos haya alterado la facultad del Congreso de la Unión para legislar en materia de trata de personas.

En efecto, en la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación de ocho de octubre de dos mil trece, se subdividió en incisos a la fracción XXI del artículo 73 en cuestión, destacando, en lo conducente, el inciso a) que señala:

"XXI.- Para expedir:

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

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

..."

Posteriormente, en la modificación publicada en el mismo medio de difusión el diez de julio de dos mil quince, el texto del inciso a), quedó redactado en la forma siguiente:

"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.

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

Finalmente, el veintinueve de enero de dos mil dieciséis, apareció publicada en el Diario Oficial de la Federación, la última de

las reformas a la porción constitucional en comento, que consistió en eliminar la mención expresa que se hacía del Distrito Federal.³

Entonces, **la facultad concedida al Congreso de la Unión** para dictar una ley general en materia de trata de personas que establezca los tipos penales y sus sanciones, la distribución de competencias entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, así como la determinación de las formas de coordinación; **excluye a los demás niveles de gobierno**, cuya actuación deberá ajustarse a la distribución de competencias y formas de coordinación que al efecto establezca la respectiva ley general, pero sin que ello implique que puedan asumir la atribución de legislar.

Así, en uso de la facultad derivada de la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Federal, 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, publicada en la Primera Sección del Diario Oficial de la Federación, el jueves catorce de junio de dos mil doce, que tiene por objeto, conforme a su artículo 2, el siguiente:

- I. Establecer competencias y formas de coordinación para la prevención, investigación, persecución y sanción de los delitos en materia de trata de personas entre los Gobiernos Federal, Estatales, del Distrito Federal y Municipales;
- II. Establecer los tipos penales en materia de trata de personas y sus sanciones;
- III. Determinar los procedimientos penales aplicables a estos delitos;

³"Las leyes generales contemplarán también la distribución de competencias y las formas de coordinación entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios;"

- IV. La distribución de competencias y formas de coordinación en materia de protección y asistencia a las víctimas de los delitos objeto de esta Ley;
- V. Establecer mecanismos efectivos para tutelar la vida, la dignidad, la libertad, la integridad y la seguridad de las personas, así como el libre desarrollo de niñas, niños y adolescentes, cuando sean amenazados o lesionados por la comisión de los delitos objeto de esta Ley; y
- VI. Reparar el daño a las víctimas de trata de personas de manera integral, adecuada, eficaz y efectiva, proporcional a la gravedad del daño causado y a la afectación sufrida.

Además, en el capítulo II del Título Primero, la ley general en cuestión, establece las competencias y facultades en la prevención, investigación, procesamiento, sanción y ejecución de penas de los delitos ahí previstos.⁴

⁴ "Artículo 5o.- La Federación será competente para investigar, perseguir y sancionar los delitos establecidos en esta Ley cuando:

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

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

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

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

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

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

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

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

En, tanto que en el Capítulo II del Título Segundo, prevé el catálogo de conductas que serán consideradas como delitos en materia de trata de personas, así como las penas a imponer.

Por otra parte el Capítulo III, el legislador lo dedica a reglamentar el Resarcimiento y reparación del daño; en tanto que la Protección y Asistencia a las víctimas, ofendidos y testigos de los delitos en materia de trata de personas se encuentra regulado en el Título Tercero.

Ahora, el tema relativo a la competencia para legislar en materia de trata de personas, ha sido motivo de análisis en diversas ocasiones por este Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, entre ellas, al resolver la acción de inconstitucionalidad 26/2012, en sesión de veintiuno de mayo de dos mil trece, bajo la ponencia del Ministro Aguilar Morales, en ocasión de la impugnación del Decreto por el Congreso del Estado de Colima, donde legisló sobre tipos penales en materia del delito de trata de personas, y en lo conducente, se estableció lo siguiente:

"(...)

Como se anunció, en suplencia de los conceptos de invalidez este Tribunal Pleno advierte que el acto legislativo impugnado tuvo como finalidad modificar el tipo penal del delito de trata de personas, cuestión que resulta contraria al artículo 73, fracción XXI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos al tratarse de una materia respecto de la cual únicamente puede legislar el Congreso de la Unión, lo que conlleva a declarar la invalidez de la totalidad del citado precepto.

"Artículo 6o. La Federación, los estados, los municipios y el Distrito Federal y sus demarcaciones territoriales, estarán obligados a coordinarse, en el ámbito de sus competencias, y en función de las facultades exclusivas y concurrentes previstas en esta Ley, con el objeto de generar prevención general, especial y social, en los términos y reglas establecidas en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública y la presente Ley".

Para arribar a la conclusión anunciada debe tomarse en cuenta que en la presente acción de inconstitucionalidad se impugna el Decreto 460 publicado en el Periódico Oficial del Estado de Colima de cuatro de febrero de dos mil doce, por el que se reforma el párrafo primero del artículo 161 del Código Penal para el Estado de Colima y cuyo texto es el siguiente:

"DECRETO No. 460." (Se transcribe).

Además, es importante tomar en cuenta que dicho acto legislativo tuvo como finalidad modificar el artículo 161 del citado Código Penal cuyo texto se incorporó con motivo del Decreto Número 294 por el que se reforman, modifican y adicionan diversos artículos del Código Penal para el Estado de Colima, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional de dicha entidad federativa de tres de mayo de dos mil ocho, del cual destacan sus artículos 161 y 161 bis, en los cuales se estableció:

(Se transcriben).

Como se advierte, el acto legislativo impugnado en esta acción de inconstitucionalidad tuvo como finalidad modificar el tipo penal aplicable al delito de trata de personas establecido en el párrafo primero del artículo 161 del respectivo Código Penal.

En este orden de ideas resulta indiscutible que mediante el Decreto impugnado emitido el cuatro de febrero de dos mil doce, el Congreso del Estado de Colima legisló sobre tipos penales en materia del delito de trata de personas.

Ante ello, este Tribunal Pleno advierte que el referido acto legislativo implica una violación a lo establecido en los artículos 16 y 73, fracción XXI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en tanto que por su materia de regulación se traduce en un acto legislativo emitido por una autoridad incompetente dado que a la fecha de su emisión la facultad para legislar respecto del delito de trata de personas se encontraba reservada al Congreso de la Unión.

En efecto, en 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, el cual 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. El texto de dicho Decreto, en lo conducente, es el siguiente:

"Artículo 73". (Se transcribe).

Como consecuencia de la entrada en vigor de la referida reforma constitucional se modificó la distribución de la potestad normativa

punitiva respecto del delito de trata de personas, ya que desde el quince de julio de dos mil once dicha facultad quedó depositada, en exclusiva, en el Congreso de la Unión, lo que se corrobora por lo previsto implícitamente en el artículo segundo transitorio del referido Decreto, en virtud del cual a partir de su entrada en vigor el citado órgano legislativo federal ya contaba con la atribución necesaria para emitir la legislación respectiva, la cual debería contener, entre otros aspectos, los tipos penales de trata de personas.

Por tanto, debe estimarse que al facultarse constitucionalmente al Congreso de la Unión para establecer, mediante una ley general, los tipos y penas en materia de trata de personas, se privó a los Estados de la atribución con la que anteriormente contaban, en términos del artículo 124 constitucional, para legislar en materia del delito de trata de personas; manteniendo, sin embargo, facultades para prevenir, investigar y castigar el referido delito conforme al régimen de concurrencia de facultades derivado de lo establecido en la fracción XXI del artículo 73 constitucional antes citado.

Cabe señalar que en los mismos términos se pronunció este Tribunal Pleno en sesión del trece de mayo de dos mil trece, al conocer de la acción de inconstitucionalidad 56/2012, presentada por la Ponencia del señor Ministro Valls Hernández, respecto de la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación de cuatro de mayo de dos mil nueve, en virtud de la cual se modificó la fracción XXI del artículo 73 constitucional para reservar al Congreso de la Unión la potestad normativa punitiva en materia del delito de secuestro.

(...)"

De lo anterior resulta que este Tribunal Pleno concluyó que el acto legislativo implicó una violación a lo establecido en los artículos 16 y 73, fracción XXI, de la Norma Fundamental, en tanto que al facultarse constitucionalmente al Congreso de la Unión para establecer, mediante una ley general, los tipos y penas en materia de trata de personas, se privó a los Estados de la atribución con la que anteriormente contaban, en términos del artículo 124 constitucional, para legislar en materia del delito de trata de personas; manteniendo, sin embargo, facultades para prevenir, investigar y castigar el referido

delito, conforme al régimen de concurrencia de facultades derivado de lo establecido en la misma fracción XXI del artículo 73 citado.

Criterio que se reiteró recientemente, al fallar la acción de inconstitucionalidad 12/2014, en sesión de siete de julio de dos mil quince, bajo la ponencia del Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, donde se analizó la regularidad constitucional del artículo 14, fracción I, de la Ley Orgánica de la Fiscalía de Morelos, a petición del Procurador General de la República, y en lo relativo al tema que interesa, se estableció lo siguiente:

"(...)

QUINTO. Competencia para legislar en materia de trata.

En primer lugar, el Procurador General de la República impugna el artículo 14, fracción I de la Ley Orgánica de la Fiscalía de Morelos pues aduce que en éste se faculta al Ministerio Público especializado en materia de trata para investigar y perseguir los delitos de trata de personas regulados en el Código Penal estatal, lo cual resulta inconstitucional en tanto que los tipos penales vigentes en esa materia en todo el país son los establecidos en la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos.

El artículo impugnado establece lo siguiente:

"Artículo 14"(Se transcribe)

Los artículos a que remite el citado precepto durante su vigencia señalaban lo siguiente:

(Se transcribe)

En relación con la competencia para legislar en materia de trata de personas este Tribunal ya se ha pronunciado al analizar las acciones de inconstitucionalidad 26/2012 y 21/2013, por lo que el estudio se hará atendiendo a dichos precedentes.

El artículo 73, fracción XXI, constitucional que se aduce violado, establece lo siguiente:

"Artículo 73" (Se transcribe)

La Constitución General, en el inciso a) del citado texto, en lo que al caso interesa, prevé que el Congreso de la Unión deberá expedir leyes en materia de trata de personas, que establezcan como mínimo, los tipos penales y sus sanciones.

En términos de este precepto, al facultarse constitucionalmente al Congreso de la Unión para establecer, mediante una ley general, los tipos y penas en materia de trata de personas, se privó a los Estados de la atribución con la que anteriormente contaban, en términos del artículo 124 constitucional, para legislar al respecto; manteniendo, sin embargo, facultades para prevenir, investigar y castigar el referido delito conforme al régimen de concurrencia de facultades derivado de lo establecido en la fracción XXI del artículo 73 constitucional.

Ahora, la Ley General correspondiente, al distribuir competencias, en el artículo 5 estableció que la Federación tendrá atribuciones para investigar, perseguir y sancionar los delitos establecidos en esa ley, cuando se apliquen las reglas de competencia de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; el delito se inicie, prepare o cometa en el extranjero, siempre que se produzca o se pretenda que produzca efecto en el territorio nacional, o cuando se inicie, prepare o cometa en el territorio nacional, siempre y cuando produzca o se pretenda que tengan efectos en el extranjero; en términos del artículo 10 del Código Federal de Procedimientos Penales; el Ministerio Público de la Federación solicite la atracción del asunto; o sean cometidos por la delincuencia organizada. Cuando no se den los supuestos anteriores, el Distrito Federal y los estados serán competentes para investigar, procesar y sancionar los delitos previstos en esa ley.

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

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

En estas condiciones, es inconstitucional la fracción I del artículo 14 impugnado, puesto que otorga facultades para "investigar y perseguir" los referidos delitos de trata de personas, establecidos en el Código Penal local, los cuales por mandato constitucional no pueden ser regulados por el Estado, pues de manera expresa en la Constitución General se señala que las leyes generales establecerán cómo mínimo los tipos penales y sus sanciones, por lo que debe declararse la invalidez del precepto impugnado, y en

vía de consecuencia, también debe declararse la invalidez de los artículos 148 BIS y 148 TER del Código Penal a que remite el citado precepto, por las razones anotadas. (...)".

Esto es, en el asunto acabado de comentar, además de reiterarse que la atribución para legislar respecto de los delitos de trata de personas, corresponde exclusivamente al Congreso de la Unión, conforme a lo establecido en la fracción XXI del artículo 73 de la Norma Fundamental.

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

Ello derivado de que la Ley General de que se trata, al distribuir competencias, en el artículo 5, establece que la Federación tendrá atribuciones para investigar, perseguir y sancionar los delitos establecidos en esa ley, cuando se apliquen las reglas de competencia de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; el delito se inicie, prepare o cometa en el extranjero, siempre que se produzca o se pretenda que produzca efecto en el territorio nacional, o cuando se inicie, prepare o cometa en el territorio nacional, siempre y cuando produzca o se pretenda que tengan efectos en el extranjero; en términos del artículo 10 del Código Federal de Procedimientos Penales; el Ministerio Público de la Federación solicite la atracción del asunto; o sean cometidos por la delincuencia organizada. Cuando no se den los supuestos anteriores, el Distrito Federal y los estados serán

competentes para investigar, procesar y sancionar los delitos previstos en esa ley.

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

En este contexto, ha quedado establecido que en materia de trata de personas, no se dejó ningún margen a las entidades federativas, para legislar en las materias de investigación, procedimiento y sanciones, ni siquiera de carácter procesal.

Sin que lo anterior signifique una absoluta prohibición para que los Congresos Locales legislen en la materia de trata, porque la reforma constitucional y la Ley General que de ella emana, distribuyen contenidos, es decir, competencias entre el Congreso de la Unión y las legislaturas locales, dejando al primero, la legislación de lo relativo a la investigación, persecución y sanción los delitos objeto de esa ley general, así como las atribuciones siguientes⁵:

- I. Determinar para toda la República la Política de Estado para prevenir, investigar, perseguir y sancionar los delitos previstos en esta Ley, así como para la asistencia y protección de las víctimas, los ofendidos y testigos, a cuyo efecto considerará la opinión de

⁵ Artículo 113 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.

las autoridades de los tres poderes y los tres órdenes de gobierno, así como de los diversos sectores sociales involucrados;

- II. Desarrollar mecanismos de coordinación entre la federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal y sus demarcaciones territoriales, con la finalidad de erradicar los delitos previstos en esta Ley;
- III. Impulsar acuerdos de coordinación entre dependencias del Gobierno Federal y los estados y el Distrito Federal que permitan prestar asistencia y protección integral a las víctimas, ofendidos y testigos;
- IV. Regular un sistema nacional de formación, actualización, capacitación y profesionalización de los servidores públicos que participen en los procesos de prevención y sanción de los delitos previstos en esta Ley y de la asistencia y protección de las víctimas y posibles víctimas, ofendidos y testigos de dichos delitos;
- V. Promover en coordinación con los Gobiernos Federal, de las entidades federativas y del Distrito Federal cursos de capacitación a las personas que atienden a las víctimas, posibles víctimas, ofendidos y testigos de los delitos objeto de esta Ley;
- VI. Crear, regular y operar un sistema nacional de vigilancia y observación de los delitos objeto de esta Ley, que permita evaluar los avances y resultados de las acciones del Estado y la sociedad en su combate y prevención;

- VII. Fijar los lineamientos generales de las evaluaciones a las que se someterán las acciones y programas desarrollados por el Gobierno Federal, las entidades federativas, los municipios, el Distrito Federal y sus demarcaciones territoriales y la sociedad;
- VIII. Apoyar la creación de refugios, albergues y casas de medio camino para las víctimas, ofendidos y testigos de los delitos que esta Ley define como del fuero federal, o apoyar a las organizaciones de la sociedad civil, para la creación y operación de los mismos, hasta la total recuperación de las víctimas, ofendidos y testigos de los delitos previstos en esta Ley;
- IX. En función de los resultados de la observación y evaluación de la evolución de los delitos previstos en esta Ley en el país y la evaluación periódica de resultados, así como en función de recursos que las entidades federativas y municipios destinen para el cumplimiento de lo previsto en la presente Ley, sujeto a disponibilidades presupuestarias, apoyar a las entidades federativas que se encuentren en mayor riesgo o rezago, con recursos técnicos, humanos y financieros;
- X. Fijar los protocolos únicos para el uso de procedimientos y recursos para el rescate, asistencia y protección de las víctimas y posibles víctimas;
- XI. Fijar los requisitos mínimos de los programas y planes que formulen las autoridades federales, de las entidades federativas, los municipios, el Distrito Federal y sus demarcaciones territoriales;
- XII. Fijar requisitos mínimos de los proyectos y programas que formulen las organizaciones de la sociedad civil involucradas en

el combate a los delitos previstos en esta Ley y la atención y protección a las víctimas, cuyas actividades cuenten con apoyos oficiales;

- XIII. Llevar un registro nacional de dependencias, instituciones y organizaciones de la sociedad civil que realicen acciones en el combate a los delitos previstos en esta Ley y la asistencia y protección a las víctimas;
- XIV. Fomentar, en coordinación con las autoridades competentes, relaciones internacionales e intervenir en la formulación de programas de cooperación en la materia;
- XV. Establecer las bases de la coordinación para la aplicación del Programa Nacional;
- XVI. Facilitar la cooperación e intercambio de información con las autoridades migratorias y de seguridad de otras naciones y organismos internacionales sobre la materia;
- XVII. Recopilar e intercambiar los datos y las estadísticas delictivas de los delitos previstos en esta Ley, respetando la confidencialidad de los datos personales de las víctimas;
- XVIII. Promover la cooperación entre países, mediante mecanismos bilaterales, regionales, interregionales e internacionales, para prevenir, perseguir, sancionar, monitorear, y erradicar los delitos previstos en esta Ley;
- XIX. Proteger y asistir a las víctimas, ofendidos y testigos de los delitos que esta Ley define como de competencia federal a través de la creación de refugios, albergues y casas de medio camino para las víctimas, o apoyar a las organizaciones de la sociedad civil, para

la creación y operación de los mismos, hasta la total recuperación de las víctimas, ofendidos y testigos de dichos delitos, y

XX. Las demás que establezcan esta Ley y otras disposiciones aplicables.

En tanto que, conforme al numeral 114 de 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, corresponden de manera exclusiva a las autoridades de los estados y el Distrito Federal (ahora Ciudad de México), en sus respectivos ámbitos de competencia, las atribuciones siguientes:

- I. En concordancia con el Programa Nacional, formular políticas e instrumentar programas estatales para prevenir, sancionar y erradicar los delitos previstos en esta Ley, así como para la protección, atención, rehabilitación y recuperación del proyecto de vida de las víctimas y posibles víctimas, ofendidos y testigos de los mismos;
- II. Proponer a la Comisión Intersecretarial contenidos nacionales y regionales, para ser incorporados al Programa Nacional;
- III. Prestar servicios de formación, actualización, capacitación y profesionalización para las y los actores institucionales que participan en los procesos de prevención y combate a los delitos previstos en esta Ley y de asistencia y protección de las víctimas, de conformidad con las disposiciones generales que las autoridades federales determinen;
- IV. Implementar, en coordinación con la Federación, programas y proyectos de atención, educación, capacitación e investigación en

materia de esclavitud, trata de personas o explotación y demás delitos previstos en esta Ley;

- V. Impulsar programas para prevenir los factores de riesgo para posibles víctimas de los delitos previstos en esta Ley que incluyan programas de desarrollo local;
- VI. Creación de refugios, albergues y casas de medio camino para las víctimas, ofendidos y testigos de los delitos que esta Ley define como del fuero común, o apoyar a las organizaciones de la sociedad civil, para la creación y operación de los mismos, hasta la total recuperación de las víctimas, ofendidos y testigos de los delitos contenidos en la presente Ley;
- VII. Revisar y evaluar la eficacia de las políticas, programas y acciones con base en los lineamientos que para tal efecto desarrollen las autoridades federales;
- VIII. Proporcionar a las instancias encargadas de realizar estadísticas, la información necesaria para su elaboración;
- IX. Impulsar reformas legales para el cumplimiento de los objetivos de la presente Ley, y
- X. Las demás aplicables a la materia, que les confiera esta Ley u otros ordenamientos legales.

Y el artículo 115, de la misma ley general, prevé que corresponde a los municipios y a las demarcaciones territoriales del Distrito Federal (ahora Ciudad de México) en el ámbito de sus respectivas facultades y competencias, de conformidad con esta Ley, la legislación aplicable en la materia y las políticas y programas federales, estatales y del Distrito Federal (ahora Ciudad de México):

- I. Instrumentar políticas y acciones para prevenir y erradicar la esclavitud, la trata de personas o demás delitos previstos en esta Ley;
- II. Apoyar la creación de programas de sensibilización y capacitación para las y los servidores públicos y funcionarios que puedan estar en contacto con posibles víctimas de los delitos previstos en esta Ley;
- III. Apoyar la creación de refugios o modelos de protección y asistencia de emergencia, hasta que la autoridad competente tome conocimiento del hecho y proceda a proteger y asistir a la víctima, ofendido o testigo de los delitos previstos en esta Ley;
- IV. Detectar y prevenir la trata de personas y demás delitos previstos en esta Ley, en el territorio bajo su responsabilidad, a través de la autorización de funcionamiento de establecimientos como bares, clubs nocturnos, lugares de espectáculos, recintos feriales o deportivos, salones de masajes, hoteles, baños, vapores, loncherías, restaurantes, vía pública, cafés internet y otros, así como a través de la vigilancia e inspección de estos negocios, y
- V. Las demás aplicables sobre la materia y las que les confiera esta Ley y otros ordenamientos jurídicos.

De donde entonces se obtiene que a los Estados y a la Ciudad de México, en sus respectivos ámbitos de competencia les corresponde lo relativo a la formulación de políticas e instrumentación de programas para prevenir, sancionar y erradicar los delitos previstos en la Ley General, así como para la protección, atención, rehabilitación y recuperación del proyecto de vida de las víctimas y posibles

víctimas, ofendidos y testigos de esos delitos; con la consecuente formación, actualización, capacitación y profesionalización para las y los actores institucionales que participan en los procesos de prevención y combate a los delitos en cuestión, de asistencia y protección de las víctimas, de conformidad con las disposiciones generales que las autoridades federales determinen.

Además de implementar, en coordinación con la Federación, programas y proyectos de atención, educación, capacitación e investigación en materia de esclavitud, trata de personas o explotación y demás delitos previstos en la ley; impulsar programas para prevenir factores de riesgo que incluyan programas de desarrollo local; crear refugios, albergues y casas de medio camino para las víctimas, ofendidos y testigos de los delitos que la ley define como del fuero común, o apoyar a las organizaciones de la sociedad civil, para la creación y operación de los mismos, hasta la total recuperación de las víctimas, ofendidos y testigos de los delitos contenidos en la presente Ley.

Así como revisar y evaluar la eficacia de las políticas, programas y acciones con base en los lineamientos que para tal efecto desarrollen las autoridades federales; proporcionar a las instancias encargadas de realizar estadísticas, la información necesaria para su elaboración; impulsar reformas legales para el cumplimiento de los objetivos de la ley.

En tanto que los municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal (ahora Ciudad de México), en el ámbito de sus respectivas facultades y competencias, deberán instrumentar políticas y acciones para prevenir y erradicar la esclavitud, la trata de personas o demás delitos previstos en la Ley General; apoyar la creación de

programas de sensibilización y capacitación para las y los servidores públicos y funcionarios que puedan estar en contacto con posibles víctimas de los delitos en cuestión.

Apoyar la creación de refugios o modelos de protección y asistencia de emergencia, hasta que la autoridad competente tome conocimiento del hecho y proceda a proteger y asistir a la víctima, ofendido o testigo de los delitos previstos en esta Ley.

Así como detectar y prevenir los delitos previstos en la Ley, en el territorio bajo su responsabilidad, a través de la autorización de funcionamiento de establecimientos como bares, clubs nocturnos, lugares de espectáculos, recintos feriales o deportivos, salones de masajes, hoteles, baños, vapores, loncherías, restaurantes, vía pública, cafés internet y otros, así como a través de la vigilancia e inspección de estos negocios.

Establecido lo anterior, corresponde ahora atender que los artículos 3o, último párrafo, 6o, 7o, 8o, 11, 47, 48, 49, 50, 51 y 52 de la Ley en Materia de Trata de Personas del Estado de Quintana Roo, cuya regularidad constitucional se cuestiona, son del tenor literal siguiente:

"Artículo 3o. Para los efectos de la interpretación, aplicación y definición de las acciones para el cumplimiento de la presente Ley; el diseño e implementación de acciones de prevención, investigación, persecución y sanción de los delitos objeto del presente ordenamiento legal, así como para la protección y asistencia a las víctimas, víctimas indirectas y testigos, deberán observarse los siguientes principios:

I. Máxima protección. Obligación de cualquier autoridad, de velar por la aplicación más amplia de medidas de protección a la dignidad, libertad, seguridad y demás derechos humanos de las víctimas y las víctimas indirectas de los delitos previstos por esta

ley. Las autoridades adoptarán, en todo momento, medidas para garantizar su seguridad, protección, bienestar físico y psicológico, su intimidad y el resguardo de su identidad y datos personales.

II. Perspectiva de género. Entendida como una visión científica, analítica y política sobre las mujeres y los hombres y las relaciones entre ellos en la sociedad, que permite enfocar y comprender las desigualdades socialmente construidas a fin de establecer políticas y acciones de Estado transversales para disminuir hasta abatir las brechas de desigualdad entre los sexos y garantizar el acceso a la justicia y el ejercicio pleno de sus derechos.

III. Prohibición de la esclavitud y de la discriminación. En los términos del artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

IV. Interés superior de la infancia. Entendido como la obligación del Estado de proteger los derechos de la niñez y la adolescencia, y de velar por las víctimas, víctimas indirectas y testigos menores de 18 años de edad, atendiendo a su protección integral y su desarrollo armónico.

Los procedimientos señalados en la Ley General reconocerán sus necesidades como sujetos de derecho en desarrollo.

El ejercicio de los derechos de los adultos no podrá condicionar el ejercicio de los derechos de las niñas, niños y adolescentes.

V. Debida diligencia. Obligación de los servidores públicos de dar respuesta inmediata, oportuna, eficiente, eficaz y responsable en la prevención, investigación, persecución y sanción, así como en la reparación del daño de los delitos previstos por la Ley General, incluyendo la protección y asistencia a las víctimas de estos delitos.

VI. Prohibición de devolución o expulsión. Las víctimas de los delitos previstos en la Ley General no serán repatriadas a su país o enviadas a su lugar de origen en territorio nacional, cuando su vida, libertad, integridad, seguridad o las de sus familias, corra algún peligro. La autoridad deberá cerciorarse de esta condición.

En el caso de los refugiados, se les reconozca o no tal calidad, no se les podrá poner en fronteras o territorios donde el peligro se dé por causa de su raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social, opiniones políticas o cualquier otra razón que permita creer que su seguridad e integridad estarían en riesgo, independientemente de cuál sea su estatus jurídico como extranjero en cuanto a duración y legalidad.

La repatriación de las víctimas extranjeras de los delitos previstos en la Ley General, será siempre voluntaria y conforme a los

protocolos de repatriación vigentes, para garantizar un retorno digno y seguro.

VII. Derecho a la reparación del daño. Entendida como la obligación del Estado y los Servidores Públicos de tomar todas las medidas necesarias para garantizar a la víctima la restitución de sus derechos, indemnización y rehabilitación por los daños sufridos, así como de vigilar la garantía de no repetición, que entre otros incluye la garantía a la víctima y a la sociedad de que el crimen que se perpetró no volverá a ocurrir en el futuro, el derecho a la verdad que permita conocer lo que verdaderamente sucedió, la justicia que busca que los criminales paguen por lo que han hecho, y a la reparación integral.

VIII. Garantía de no revictimización. Obligación del Estado y los servidores públicos, en los ámbitos de sus competencias, de tomar todas las medidas necesarias para evitar que las víctimas sean revictimizadas en cualquier forma.

IX. Laicidad y libertad de religión. Garantía de libertad de conciencia, asegurando a las víctimas la posibilidad de vivir y manifestar su fe y practicar su religión, sin ninguna imposición en los programas o acciones llevados a cabo por las instituciones gubernamentales o de la sociedad civil que otorgue protección y asistencia.

X. Presunción de minoría de edad. En los casos que no pueda determinarse o exista duda sobre la minoría de edad o documentos de identificación y no se cuente con dictamen médico, se presumirá ésta.

XI. Las medidas de atención, asistencia y protección. Las medidas beneficiarán a todas las víctimas de los delitos previstos por la Ley General, con independencia de si el sujeto activo ha sido identificado, aprehendido, juzgado o sentenciado, así como de la relación familiar, de dependencia, laboral o económica que pudiera existir entre éste y la víctima.

Para efectos de cumplimentar los objetivos de esta ley, relativos a velar por la protección de las víctimas, a proporcionar ayuda, asistencia o para hacer efectiva la reparación del daño a su favor, deberán observarse los principios reconocidos en el artículo 5 de la Ley de Víctimas del Estado de Quintana Roo."

"Artículo 6o. Las autoridades estatales garantizarán en todo momento los derechos de las víctimas, con el fin de brindar asistencia, protección, seguridad y acceso a la justicia, asegurando en el ámbito de sus competencias, la eficacia de la investigación y el enjuiciamiento de los delitos previstos en la Ley General,

garantizando además la reparación del daño de las víctimas, cuyo monto deberá fijarse por el Juez de la causa, con base en los elementos que el Ministerio Público o la víctima aporten, o aquellos que se consideren procedentes en términos de la ley de la materia".

"Artículo 7o. En todo lo no previsto por esta ley, serán aplicables supletoriamente los Tratados Internacionales que vinculados a la Materia de Trata de Personas, y las jurisprudencias que emita la Corte Interamericana de Derechos Humanos protejan integralmente a los grupos de riesgo, primera infancia de niñas, niños y mujeres, así como las disposiciones 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, el Código Nacional de Procedimientos Penales, la Ley para la Protección de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Quintana Roo, la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Estado de Quintana Roo, la Ley de Víctimas del Estado de Quintana Roo y demás leyes relativas".

"Artículo 8o. El Ministerio Público no será competente para investigar, perseguir y sancionar los delitos establecidos en esta Ley cuando:

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

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

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

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

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

Para los efectos del presente artículo, serán auxiliares del Ministerio Público de la Federación en términos de lo establecido en el inciso a) fracción II del artículo 22 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, los agentes del Ministerio

Público del fuero común, la policía del Estado, la policía de los Municipios, así como los peritos de la Procuraduría General de Justicia del Estado, en términos de las disposiciones legales aplicables y los acuerdos respectivos".

"Artículo 11. Los Servidores Públicos que por su función pública intervengan en la atención o asistencia de las víctimas del delito de trata de personas, cuando conozcan de la comisión de alguno de esos delitos, deberán actuar de conformidad con el siguiente sustento legal:

a) Ministerio Público, de acuerdo a lo que establece el capítulo IV del Título Séptimo de la Ley de Víctimas del Estado.

b) Integrantes del Poder Judicial, de acuerdo a lo que establece el capítulo V del Título Séptimo de la Ley de Víctimas del Estado.

c) Comisión de los Derechos Humanos del Estado de Quintana Roo, de acuerdo a lo que establece el capítulo VI del Título Séptimo de la Ley de Víctimas del Estado.

d) Instituciones de Seguridad Pública, en apego a lo establecido por el capítulo VII del Título Séptimo de la Ley de Víctimas del Estado".

"Artículo 47.- En materia de investigación, procedimientos y sanciones, comprendidas en esta Ley, serán competentes por parte del Estado, la Procuraduría General de Justicia, el Tribunal Superior de Justicia y demás instancias vinculadas para garantizar la reparación del daño de los delitos en materia de trata de personas se aplicarán las disposiciones de la Ley General, y en lo no previsto en ésta se aplicarán supletoriamente los Tratados Internacionales en materia de Trata de Personas, las jurisprudencias que emita la Corte Interamericana de Derechos Humanos, 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, de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, de Ley General de Víctimas, de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República y la Ley Federal para la Protección a personas que intervienen en el Procedimiento Penal".

"Artículo 48. Cuando una persona sea declarada penalmente responsable de la comisión de los delitos en materia de trata de personas previstos por la Ley General, el Juez deberá condenarla

al pago de la reparación del daño a favor de la víctima u víctima indirecta, en todos los casos.

La reparación del daño, deberá ser plena y efectiva, proporcional a la gravedad del daño causado y a la afectación del proyecto de vida, y comprenderá por lo menos:

I. La restitución de los bienes o la cosa obtenida por el delito con sus frutos y accesorios, y el pago, en su caso, de los deterioros que hubiere sufrido, y si no fuese posible la restitución el pago de su valor actualizado;

II. El pago de los daños físicos, materiales, psicológicos, así como la reparación al daño moral;

III. Incluirá, por lo menos, los costos de tratamiento médico, medicina, exámenes clínicos e intervenciones necesarias, rehabilitación física, prótesis o aparatos ortopédicos, así también la terapia o tratamiento psiquiátrico, psicológico y rehabilitación social y ocupacional hasta la rehabilitación total de la víctima;

IV. La pérdida de oportunidades, del empleo, educación y prestaciones sociales que de no haberse cometido el delito se tendrían; por tanto deberá repararse el daño para que la víctima u víctima indirecta puedan acceder a nuevos sistemas de educación, laborales y sociales acorde a sus circunstancias;

V. El pago de los ingresos económicos que se hubieren perdido, así como el lucro cesante ocasionado por la comisión del delito, para ello se tomará como base el salario que en el momento de sufrir el delito tenía la víctima, en caso de no contar con esa información, será conforme al salario mínimo general vigente para el Estado, al tiempo del dictado de la sentencia;

VI. Los gastos de asistencia y representación jurídica o de peritos, hasta la total conclusión de los procedimientos legales;

VII. Los costos del transporte de retorno a su lugar de origen, si así lo decide la víctima, gastos de alimentación, vivienda provisional, vestido y los que sean necesarios durante la investigación, el proceso y la rehabilitación física y psíquica total de la víctima;

VIII. La declaración que restablezca la dignidad y la reputación de la víctima u víctima indirecta y de las personas vinculadas a ella, a través de los medios que solicite, y

IX. La disculpa pública de reconocimiento de hechos y aceptación de responsabilidad, cuando en el delito participe servidor público o agente de autoridad".

"Artículo 49. La reparación del daño será fijada por los jueces, según el daño o perjuicios que sean precisos reparar, de acuerdo con las pruebas obtenidas.

La reparación del daño se cubrirá con los bienes del responsable y subsidiariamente con el importe de la caución que otorgue para obtener su libertad provisional o sanción pecuniaria.

La reparación del daño tiene el carácter de pena pública, será exigida de oficio por el Ministerio Público, sin que medie formalidad alguna y fijada por el juzgador habiéndose demostrado la existencia del hecho y la responsabilidad del inculpado.

La obligación de pagar la reparación del daño es preferente al pago de cualquier otra sanción pecuniaria u obligación contraída con posterioridad a la comisión del delito, salvo las referentes a alimentos y relaciones laborales.

Tienen derecho a la reparación del daño:

- I. La víctima y la o las víctimas indirectas, y**
- II. A falta de la víctima o de la o las personas ofendidas, sus dependientes económicos, herederos o derechohabientes, en la proporción que señale el derecho sucesorio".**

"Artículo 50. La reparación del daño se podrá reclamar en forma conexas a la responsabilidad penal, por la vía civil; y cuando sea exigible a terceros, tendrá el carácter de responsabilidad civil.

Lo anterior de conformidad a lo establecido en los códigos Civil y de Procedimientos Civiles del Estado".

"Artículo 51. Son obligaciones de las autoridades para garantizar la reparación del daño:

- I. Realizar todas las acciones y diligencias necesarias para que la víctima sea restituida en el goce y ejercicio de sus derechos;**
- II. Proporcionar los tratamientos médicos y psicológicos para la recuperación de la víctima".**

"Artículo 52. Cuando la reparación del daño no sea cubierta total o parcialmente por el sentenciado, el Estado, según le corresponda en función de su competencia, cubrirá dicha reparación con los recursos de su fondo.

Los derechos de la autoridad para exigir al sentenciado la reparación del daño, quedarán a salvo para hacerlos efectivos.

La reparación del daño se reconocerá en los términos de la presente ley, teniendo como obligación la autoridad competente

que la deba determinar, sin perjuicio del reconocimiento que deberá hacer de los derechos implícitos en la reparación integral reconocida a través del Título Quinto de la Ley de Víctimas del Estado".

De la transcripción que antecede se desprende que **el artículo 3o**, de inicio, dispone que para los efectos de la interpretación, aplicación y definición de las acciones para el cumplimiento de la Ley en Materia de Trata de Personas del Estado de Quintana Roo, el diseño e implementación de acciones de prevención, investigación, persecución y sanción de los delitos objeto de la misma, así como para la protección y asistencia a las víctimas, víctimas indirectas y testigos, deberán observarse los principios de máxima protección; perspectiva de género; prohibición de la esclavitud y de la discriminación; interés superior de la infancia, debida diligencia; prohibición de devolución o expulsión; derecho a la reparación del daño; garantía de no revictimización; laicidad y libertad de religión; presunción de minoría de edad; las medidas de atención, asistencia y protección.

También, en el último párrafo de ese numeral, se precisa que para efectos de cumplimentar los objetivos de la ley en comento, relativos a velar por la protección de las víctimas, a proporcionar ayuda, asistencia o para hacer efectiva la reparación del daño a su favor, deberán observarse los principios reconocidos en el artículo 5 de la Ley de Víctimas del Estado de Quintana Roo.

En tanto que **el ordinal 6o**, además de prever que las autoridades estatales garantizarán en todo momento los derechos de las víctimas, con el fin de brindar asistencia, protección, seguridad y acceso a la justicia, asegurando en el ámbito de sus competencias, la eficacia de la investigación y el enjuiciamiento de los delitos previstos

en la Ley General; también dispone que garantizará la reparación del daño de las víctimas, cuyo monto deberá fijarse por el Juez de la causa, con base en los elementos que el Ministerio Público o la víctima aporten, o aquellos que se consideren procedentes en términos de la ley de la materia.

Por otra parte, **el numeral 7o**, establece que en todo lo no previsto por Ley en Materia de Trata de Personas del Estado de Quintana Roo, serán aplicables de manera supletoria, los Tratados Internacionales que vinculados a la Materia de Trata de Personas, y las jurisprudencias que emita la Corte Interamericana de Derechos Humanos, protejan integralmente a los grupos de riesgo, primera infancia de niñas, niños y mujeres, así como las disposiciones 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, el Código Nacional de Procedimientos Penales, la Ley para la Protección de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Quintana Roo, la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Estado de Quintana Roo, la Ley de Víctimas del Estado de Quintana Roo y demás leyes relativas.

El artículo 8°, por su parte, establece de manera excluyente la competencia del Ministerio Público, al enumerar los supuestos en que no será competente para investigar, perseguir y sancionar los delitos establecidos por la ley y, que para los efectos del propio numeral, serán auxiliares del Ministerio Público de la Federación en términos de lo establecido en el inciso a) fracción II del artículo 22 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, los agentes del Ministerio Público del fuero común, la policía del Estado, la policía de los Municipios, así como los peritos de la Procuraduría General de

Justicia del Estado, en términos de las disposiciones legales aplicables y los acuerdos respectivos.

En el **ordinal 11**, se prevé la forma en que deberán actuar los Servidores Públicos que por su función pública intervengan en la atención o asistencia de las víctimas del delito de trata de personas, cuando conozcan de la comisión de alguno de esos delitos, a saber: el Ministerio Público, de acuerdo a lo que establece el capítulo IV; los integrantes del Poder Judicial, conforme lo dispone el capítulo V, la Comisión de los Derechos Humanos del Estado, acorde a lo previsto en el capítulo VI y las Instituciones de Seguridad Pública, en apego a lo establecido por el capítulo VII, todos del Título Séptimo de la Ley de Víctimas del Estado.

Por otra parte, **el artículo 47**, señala que, en materia de investigación, procedimientos y sanciones, comprendidas en esa ley, serán competentes por parte del Estado, la Procuraduría General de Justicia, el Tribunal Superior de Justicia y demás instancias vinculadas para garantizar la reparación del daño de los delitos en materia de trata de personas se aplicarán las disposiciones de la Ley General, y en lo no previsto, se aplicarán supletoriamente los Tratados Internacionales en materia de Trata de Personas, las jurisprudencias que emita la Corte Interamericana de Derechos Humanos, 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, de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, de la Ley General de Víctimas, de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República y la Ley Federal para la Protección a personas que intervienen en el Procedimiento Penal.

El **numeral 48**, dispone que cuando una persona sea declarada penalmente responsable de la comisión de los delitos en materia de trata de personas previstos por la Ley General, el Juez deberá condenarla al pago de la reparación del daño a favor de la víctima o víctima indirecta, en todos los casos.

Que la reparación del daño, deberá ser plena y efectiva, proporcional a la gravedad del daño causado y a la afectación del proyecto de vida, y enumera los aspectos que, por lo menos, deberá comprender.

En tanto que el **ordinal 49** se encarga de precisar que la reparación del daño será fijada por los jueces, según el daño o perjuicio que sean precisos reparar, de acuerdo con las pruebas obtenidas; que se cubrirá con los bienes del responsable y subsidiariamente con el importe de la caución que otorgue para obtener su libertad provisional o sanción pecuniaria.

Aunado a que dicha figura tiene el carácter de pena pública, será exigida de oficio por el Ministerio Público, sin que medie formalidad alguna y fijada por el juzgador habiéndose demostrado la existencia del hecho y la responsabilidad del inculpado. Que la obligación de pagar la reparación del daño es preferente al pago de cualquier otra sanción pecuniaria u obligación contraída con posterioridad a la comisión del delito, salvo las referentes a alimentos y relaciones laborales.

También precisa que tienen derecho a la reparación del daño la víctima y la o las víctimas indirectas; y, a falta de éstas, sus dependientes económicos, herederos o derechohabientes, en la proporción que señale el derecho sucesorio.

El artículo 50, prevé que la reparación del daño se podrá reclamar en forma conexas a la responsabilidad penal, por la vía civil; y cuando sea exigible a terceros, tendrá el carácter de responsabilidad civil; conforme a lo establecido en los códigos Civil y de Procedimientos Civiles del Estado.

Además, las obligaciones de las autoridades para garantizar la reparación del daño están enumeradas en el **ordinal 51** y consisten en realizar todas las acciones y diligencias necesarias para que la víctima sea restituida en el goce y ejercicio de sus derechos; así como proporcionar los tratamientos médicos y psicológicos para la recuperación de la víctima.

Finalmente, el **artículo 52** precisa que, cuando la reparación del daño no sea cubierta total o parcialmente por el sentenciado, el Estado, según le corresponda en función de su competencia, cubrirá dicha reparación con los recursos de su fondo; que los derechos de la autoridad para exigir al sentenciado la reparación del daño, quedarán a salvo para hacerlos efectivos; y, que la reparación del daño se reconocerá en los términos de la Ley en Materia de Trata de Personas del Estado de Quintana Roo, teniendo como obligación la autoridad competente que la deba determinar, sin perjuicio del reconocimiento que deberá hacer de los derechos implícitos en la reparación integral reconocida a través del Título Quinto de la Ley de Víctimas del Estado.

En esta medida, resultan **fundados** los argumentos a través de los cuales el Procurador General de la República y el Presidente Nacional de la Comisión de Derechos Humanos, tildan de inconstitucionales los artículos de la Ley en Materia de Trata de Personas del Estado de Quintana Roo, acabados de relacionar; dado

que el Congreso local no puede emitir normas sobre la regulación de la investigación, persecución y sanción de los delitos en materia de trata de personas, por más que en su mayoría, sean una reiteración de lo previsto en la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos.

Pues la atribución para legislar respecto de los delitos de trata de personas, en lo relativo a los aspectos de investigación, procedimiento y sanción, corresponde exclusivamente al Congreso de la Unión, conforme a lo establecido en la fracción XXI del artículo 73 de la Norma Fundamental, dado que acorde a lo dispuesto por la Ley General de la materia, no se deja ningún margen de regulación para las entidades federativas, ni siquiera de carácter procesal.

De donde entonces resulta que el Congreso Local del Estado de Quintana Roo no puede emitir normas en materia de trata de personas en las cuales determinen cuál será la legislación aplicable de manera supletoria, o bien, que definan cuestiones de distribución de competencia para investigar, perseguir y sancionar ese delito; además de aquellas relativas a los procedimientos en materia de reparación del daño, porque invade la esfera de regulación exclusiva del Congreso de la Unión, aun cuando se trate de imitar las acciones que en el ámbito legislativo federal se han plasmado, lo que resulta innecesario por aspectos regulados en la Ley General aplicable.

Es decir, no puede legislar para establecer cuáles serán los principios que se deben atender para la protección y asistencia a las víctimas, víctimas indirectas y testigos, como lo hace en **el artículo 3o**; máxime cuando es una reproducción casi literal de lo que prevé la Ley

General en su artículo 3⁶, con la diferencia de que en la porción normativa local se concluye señalando que para efectos de

⁶ Artículo 3o. La interpretación, aplicación y definición de las acciones para el cumplimiento de la presente Ley; el diseño e implementación de acciones de prevención, investigación, persecución y sanción de los delitos objeto del presente ordenamiento legal, así como para la protección y asistencia a las víctimas, ofendidos y testigos, se orientarán, además de lo previsto en el orden jurídico nacional, por los siguientes principios:

I. **Máxima protección:** Obligación de cualquier autoridad, de velar por la aplicación más amplia de medidas de protección a la dignidad, libertad, seguridad y demás derechos humanos de las víctimas y los ofendidos de los delitos previstos por esta ley. Las autoridades adoptarán, en todo momento, medidas para garantizar su seguridad, protección, bienestar físico y psicológico, su intimidad y el resguardo de su identidad y datos personales.

II. **Perspectiva de género:** Entendida como una visión científica, analítica y política sobre las mujeres y los hombres y las relaciones entre ellos en la sociedad, que permite enfocar y comprender las desigualdades socialmente construidas a fin de establecer políticas y acciones de Estado transversales para disminuir hasta abatir las brechas de desigualdad entre los sexos y garantizar el acceso a la justicia y el ejercicio pleno de sus derechos.

III. **Prohibición de la esclavitud y de la discriminación,** en los términos del artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

IV. **Interés superior de la infancia:** Entendido como la obligación del Estado de proteger los derechos de la niñez y la adolescencia, y de velar por las víctimas, ofendidos y testigos menores de 18 años de edad, atendiendo a su protección integral y su desarrollo armónico.

Los procedimientos señalados en esta Ley reconocerán sus necesidades como sujetos de derecho en desarrollo.

El ejercicio de los derechos de los adultos no podrá condicionar el ejercicio de los derechos de las niñas, niños y adolescentes.

V. **Debida diligencia:** Obligación de los servidores públicos de dar respuesta inmediata, oportuna, eficiente, eficaz y responsable en la prevención, investigación, persecución y sanción, así como en la reparación del daño de los delitos previstos por esta Ley, incluyendo la protección y asistencia a las víctimas de estos delitos.

VI. **Prohibición de devolución o expulsión:** Las víctimas de los delitos previstos en esta Ley no serán repatriadas a su país o enviadas a su lugar de origen en territorio nacional, cuando su vida, libertad, integridad, seguridad o las de sus familias, corra algún peligro. La autoridad deberá cerciorarse de esta condición.

En el caso de los refugiados, se les reconozca o no tal calidad, no se les podrá poner en fronteras o territorios donde el peligro se dé por causa de su raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social, opiniones políticas o cualquier otra razón que permita creer que su seguridad e integridad estarían en riesgo, independientemente de cuál sea su estatus jurídico como extranjero en cuanto a duración y legalidad.

La repatriación de las víctimas extranjeras de los delitos previstos en esta Ley, será siempre voluntaria y conforme a los protocolos de repatriación vigentes, para garantizar un retorno digno y seguro.

VII. **Derecho a la reparación del daño:** Entendida como la obligación del Estado y los Servidores Públicos de tomar todas las medidas necesarias para garantizar a la víctima la restitución de sus derechos, indemnización y rehabilitación por los daños sufridos, así como de vigilar la garantía de no repetición, que entre otros incluye la garantía a la víctima y a la sociedad de que el crimen que se perpetró no volverá a ocurrir en el futuro, el derecho a la verdad que permita conocer lo que verdaderamente sucedió, la justicia que busca que los criminales paguen por lo que han hecho, y a la reparación integral.

VIII. **Garantía de no revictimización:** Obligación del Estado y los servidores públicos, en los ámbitos de sus competencias, de tomar todas las medidas necesarias para evitar que las víctimas sean revictimizadas en cualquier forma.

IX. **Laicidad y libertad de religión:** Garantía de libertad de conciencia, asegurando a las víctimas la posibilidad de vivir y manifestar su fe y practicar su religión, sin ninguna imposición en los programas o acciones llevados a cabo por las instituciones gubernamentales o de la sociedad civil que otorgue protección y asistencia.

X. **Presunción de minoría de edad:** En los casos que no pueda determinarse o exista duda sobre la minoría de edad o documentos de identificación y no se cuente con dictamen médico, se presumirá ésta.

XI. **Las medidas de atención, asistencia y protección,** beneficiarán a todas las víctimas de los delitos previstos por esta Ley, con independencia de si el sujeto activo ha sido identificado, aprehendido, juzgado o sentenciado, así como de la relación familiar, de dependencia, laboral o económica que pudiera existir entre éste y la víctima".

cumplimentar los objetivos de esa ley, relativos a velar por la protección de las víctimas, a proporcionar ayuda, asistencia o para hacer efectiva la reparación del daño a su favor, se deben observar los principios reconocidos en el artículo 5 de la Ley de Víctimas del Estado de Quintana Roo.

Lo que también sucede con el **ordinal 11**, que invadiendo la competencia federal, prevé la forma en que deberán actuar los Servidores Públicos que por su función intervengan en la atención o asistencia de las víctimas del delito de trata de personas, cuando conozcan de la comisión de alguno de esos delitos, a saber: el Ministerio Público, de acuerdo a lo que establece el capítulo IV; los integrantes del Poder Judicial, conforme lo dispone el capítulo V, la Comisión de los Derechos Humanos del Estado, acorde a lo previsto en el capítulo VI y las Instituciones de Seguridad Pública, en apego a lo establecido por el capítulo VII, todos del Título Séptimo de la Ley de Víctimas del Estado; pues es precisamente la protección y asistencia a las víctimas de este tipo de delitos, uno de los objetivos 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, que desarrolla el tema en el Título Tercero, intitulado "De la Protección y Asistencia a las Víctimas, Ofendidos y Testigos de los delitos en Materia de Trata de Personas".

En tanto que el **ordinal 6o**, además de reiterar lo ya previsto por la Ley General, respecto a que las autoridades estatales garantizarán en todo momento los derechos de las víctimas, con el fin de brindar asistencia, protección, seguridad y acceso a la justicia, asegurando en el ámbito de sus competencias, la eficacia de la investigación y el

enjuiciamiento de los delitos previstos en la Ley General⁷; también dispone que garantizará la reparación del daño de las víctimas, cuyo monto deberá fijarse por el Juez de la causa, con base en los elementos que el Ministerio Público o la víctima aporten, o aquellos que se consideren procedentes en términos de la ley de la materia.

Sin especificar cuál es esa "ley de la materia"; sin embargo, atendiendo que la propia legislación local en la fracción IV del artículo 2, dispone que por "Ley" se entenderá, a la Ley General en Materia de Trata de Personas del Estado de Quintana Roo. En tanto que en la fracción V precisa que por "Ley General" deberá entenderse 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.

Entonces es dable concluir que la porción normativa en análisis se refiere a la Ley General en Materia de Trata de Personas del Estado de Quintana Roo.

De donde entonces resulta que la ley local está duplicando las disposiciones procedimentales para la reparación del daño a las víctimas de los delitos de trata de personas.

⁷ "Artículo 7. Para dar cumplimiento a esta Ley, en materia de investigación, procesamiento y sanción, se deberá observar y atender lo siguiente:

I El Ministerio Público y los Poderes Judiciales de la Federación, de los estados y del Distrito Federal, garantizarán en todo momento los derechos de las víctimas, con el fin de brindar asistencia, protección, seguridad y acceso a la justicia

...

V. Las policías, el Ministerio Público y las autoridades jurisdiccionales adoptarán medidas adecuadas para asegurar la eficacia de la investigación y el enjuiciamiento de los delitos previstos en esta Ley. A esos efectos, respetarán los intereses y las circunstancias personales de víctimas y testigos, entre otros la edad, el género y la salud, y tendrán en cuenta la naturaleza de los delitos, en particular los de violencia sexual, violencia por razones de género y violencia contra los niños, niñas y adolescentes."

Por otra parte, el legislador local tampoco puede legislar, como lo hace en **los artículos 7o y 47** en análisis, sobre cuál será la ley supletoria en la materia de trata de personas, que además es diversa de la señalada en el artículo 9 de la Ley General⁸.

Menos aún puede hacerlo sobre la competencia del Ministerio Público para investigar, perseguir y sancionar los delitos establecidos por la ley, como pretende hacerlo en el **ordinal 8o**; y en especial, este aspecto competencial se encuentra previsto en el artículo 5 de la Ley General⁹, y la norma cuestionada la reitera casi de manera literal.

Finalmente, cabe reiterar que el Congreso Local no se encuentra facultado para legislar en materia de la reparación del daño de los delitos de trata de personas, porque sobre este tema la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia de las Víctimas de estos Delitos, regula lo relativo al resarcimiento y reparación del daño, así

⁸ "Artículo 9. 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".

⁹ "Artículo 5o.- La Federación será competente para investigar, perseguir y sancionar los delitos establecidos en esta Ley cuando:

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

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

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

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

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

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

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

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

como a las técnicas de investigación. Entonces, la emisión de los artículos 48, 49, 50, 51 y 52 de la Ley en Materia de trata de Personas para el Estado de Quintana Roo, implica una violación a lo establecido en el artículo 73, fracción XXI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dado que regula sobre el tema, pero además lo hace reiterando lo previsto en la Ley General, precisamente en los mismos artículos, lo que se representa en el cuadro siguiente:

LEY EN MATERIA DE TRATA DE PERSONAS DEL ESTADO DE QUINTANA ROO.	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
<p>Artículo 48. Cuando una persona sea declarada penalmente responsable de la comisión de los delitos en materia de trata de personas previstos por la Ley General, el Juez deberá condenarla al pago de la reparación del daño a favor de la víctima u víctima indirecta, en todos los casos.</p> <p>La reparación del daño, deberá ser plena y efectiva, proporcional a la gravedad del daño causado y a la afectación del proyecto de vida, y comprenderá por lo menos:</p> <p>I. La restitución de los bienes o la cosa obtenida por el delito con sus frutos y accesorios, y el pago, en su caso, de los deterioros que hubiere sufrido, y si no fuese posible la restitución el pago de su valor actualizado;</p> <p>II. El pago de los daños físicos, materiales, psicológicos, así como la reparación al daño moral;</p> <p>III. Incluirá, por lo menos, los costos de tratamiento médico, medicina, exámenes clínicos e intervenciones necesarias, rehabilitación física, prótesis o aparatos ortopédicos, así también la terapia o tratamiento psiquiátrico, psicológico y rehabilitación social y ocupacional hasta la rehabilitación total de la víctima;</p> <p>IV. La pérdida de oportunidades, del empleo, educación y prestaciones sociales que de no</p>	<p>Artículo 48. Cuando una persona sea declarada penalmente responsable de la comisión de los delitos previstos en esta Ley, el Juez deberá condenarla al pago de la reparación del daño a favor de la víctima u ofendidos, en todos los casos.</p> <p>La reparación del daño, deberá ser plena y efectiva, proporcional a la gravedad del daño causado y a la afectación del proyecto de vida, y comprenderá por lo menos:</p> <p>I. La restitución de los bienes o la cosa obtenida por el delito con sus frutos y accesorios, y el pago, en su caso, de los deterioros que hubiere sufrido, y si no fuese posible la restitución el pago de su valor actualizado;</p> <p>II. El pago de los daños físicos, materiales, psicológicos, así como la reparación al daño moral.</p> <p>Incluirá, por lo menos, los costos de tratamiento médico, medicina, exámenes clínicos e intervenciones necesarias, rehabilitación física, prótesis o aparatos ortopédicos, así también la terapia o tratamiento psiquiátrico, psicológico y rehabilitación social y ocupacional hasta la rehabilitación total de la víctima.</p> <p>III. La pérdida de oportunidades, del empleo, educación y prestaciones sociales que de no</p>

<p>haberse cometido el delito se tendrían; por tanto deberá repararse el daño para que la víctima u víctima indirecta puedan acceder a nuevos sistemas de educación, laborales y sociales acorde a sus circunstancias;</p> <p>V. El pago de los ingresos económicos que se hubieren perdido, así como el lucro cesante ocasionado por la comisión del delito, para ello se tomará como base el salario que en el momento de sufrir el delito tenía la víctima, en caso de no contar con esa información, será conforme al salario mínimo general vigente para el Estado, al tiempo del dictado de la sentencia;</p> <p>VI. Los gastos de asistencia y representación jurídica o de peritos, hasta la total conclusión de los procedimientos legales;</p> <p>VII. Los costos del transporte de retorno a su lugar de origen, si así lo decide la víctima, gastos de alimentación, vivienda provisional, vestido y los que sean necesarios durante la investigación, el proceso y la rehabilitación física y psíquica total de la víctima;</p> <p>VIII. La declaración que restablezca la dignidad y la reputación de la víctima u víctima indirecta y de las personas vinculadas a ella, a través de los medios que solicite, y</p> <p>IX. La disculpa pública de reconocimiento de hechos y aceptación de responsabilidad, cuando en el delito participe servidor público o agente de autoridad.</p> <p>Artículo 49. La reparación del daño será fijada por los jueces, según el daño o perjuicios que sean precisos reparar, de acuerdo con las pruebas obtenidas.</p> <p>La reparación del daño se cubrirá con los bienes del responsable y subsidiariamente con el importe de la caución que otorgue para obtener su libertad provisional o sanción pecuniaria.</p> <p>La reparación del daño tiene el carácter de pena pública, será exigida de oficio por el Ministerio Público, sin que medie formalidad alguna y fijada por el juzgador habiéndose demostrado la existencia del hecho y la responsabilidad del inculpado.</p> <p>La obligación de pagar la reparación del daño es preferente al pago de cualquier otra sanción pecuniaria u obligación contraída con posterioridad a la comisión del delito, salvo las</p>	<p>haberse cometido el delito se tendrían; por tanto deberá repararse el daño para que la víctima u ofendido puedan acceder a nuevos sistemas de educación, laborales y sociales acorde a sus circunstancias;</p> <p>IV. El pago de los ingresos económicos que se hubieren perdido, así como y el lucro cesante ocasionado por la comisión del delito, para ello se tomará como base el salario que en el momento de sufrir el delito tenía la víctima, en caso de no contar con esa información, será conforme al salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, al tiempo del dictado de la sentencia;</p> <p>V. Los gastos de asistencia y representación jurídica o de peritos, hasta la total conclusión de los procedimientos legales;</p> <p>VI. Los costos del transporte de retorno a su lugar de origen, si así lo decide la víctima, gastos de alimentación, vivienda provisional, vestido y los que sean necesarios durante la investigación, el proceso y la rehabilitación física y psíquica total de la víctima;</p> <p>VII. La declaración que restablezca la dignidad y la reputación de la víctima u ofendido y de las personas vinculadas a ella, a través de los medios que solicite;</p> <p>VIII. La disculpa pública de reconocimiento de hechos y aceptación de responsabilidad, cuando en el delito participe servidor público o agente de autoridad.</p> <p>Artículo 49. La reparación del daño será fijada por los jueces, según el daño o perjuicios que sean precisos reparar, de acuerdo con las pruebas obtenidas.</p> <p>La reparación del daño se cubrirá con los bienes del responsable y subsidiariamente con el importe de la caución que otorgue para obtener su libertad provisional o sanción pecuniaria.</p> <p>Tiene el carácter de pena pública, será exigida de oficio por el Ministerio Público, sin que medie formalidad alguna y fijada por el juzgador habiéndose demostrado la existencia del hecho y la responsabilidad del inculpado.</p> <p>La obligación de pagar la reparación del daño es preferente al pago de cualquier otra sanción pecuniaria u obligación contraída con posterioridad a la comisión del delito, salvo las referentes a</p>
--	--

<p>referentes a alimentos y relaciones laborales.</p> <p>Tienen derecho a la reparación del daño:</p> <p>I. La víctima y la o las víctimas indirectas, y</p> <p>II. A falta de la víctima o de la o las personas ofendidas, sus dependientes económicos, herederos o derechohabientes, en la proporción que señale el derecho sucesorio.</p> <p>Artículo 50. La reparación del daño se podrá reclamar en forma conexas a la responsabilidad penal, por la vía civil; y cuando sea exigible a terceros, tendrá el carácter de responsabilidad civil.</p> <p>Lo anterior de conformidad a lo establecido en los códigos Civil y de Procedimientos Civiles del Estado.</p> <p>Artículo 51. Son obligaciones de las autoridades para garantizar la reparación del daño:</p> <p>I. Realizar todas las acciones y diligencias necesarias para que la víctima sea restituida en el goce y ejercicio de sus derechos;</p> <p>II. Proporcionar los tratamientos médicos y psicológicos para la recuperación de la víctima.</p> <p>Artículo 52. Cuando la reparación del daño no sea cubierta total o parcialmente por el sentenciado, el Estado, según le corresponda en función de su competencia, cubrirá dicha reparación con los recursos de su fondo.</p> <p>Los derechos de la autoridad para exigir al sentenciado la reparación del daño, quedarán a salvo para hacerlos efectivos.</p> <p>La reparación del daño se reconocerá en los términos de la presente ley, teniendo como obligación la autoridad competente que la deba determinar, sin perjuicio del reconocimiento que deberá hacer de los derechos implícitos en la reparación integral reconocida a través del Título Quinto de la Ley de Víctimas del Estado.</p>	<p>alimentos y relaciones laborales.</p> <p>Tienen derecho a la reparación del daño:</p> <p>I. La víctima y la o las personas ofendidas;</p> <p>II. A falta de la víctima o de la o las personas ofendidas, sus dependientes económicos, herederos o derechohabientes, en la proporción que señale el derecho sucesorio.</p> <p>Artículo 50. La reparación del daño se podrá reclamar en forma conexas a la responsabilidad penal, por la vía civil; y cuando sea exigible a terceros, tendrá el carácter de responsabilidad civil.</p> <p>Lo anterior de conformidad a lo establecido en los códigos Civil y de Procedimientos Civiles que corresponda.</p> <p>Artículo 51. Son obligaciones de las autoridades para garantizar la reparación del daño:</p> <p>I. Realizar todas las acciones y diligencias necesarias para que la víctima sea restituida en el goce y ejercicio de sus derechos;</p> <p>II. Proporcionar los tratamientos médicos y psicológicos para la recuperación de la víctima, en los términos de la Constitución.</p> <p>Artículo 52. Cuando la reparación del daño no sea cubierta total o parcialmente por el sentenciado, la Federación, el Distrito Federal y los Estados, según corresponda, cubrirán dicha reparación con los recursos de sus respectivos fondos, en los términos establecidos por el artículo 81 de esta Ley.</p> <p>Los derechos de la autoridad para exigir al sentenciado la reparación del daño, quedarán a salvo para hacerlos efectivos.</p>
---	---

De donde entonces resulta que innecesariamente el Congreso del Estado de Quintana Roo, legisló sobre el tema concerniente a la reparación del daño del delito de trata de persona, para lo cual emitió

una reproducción literal de los artículos de la Ley General que regulan ese aspecto, sin que exista justificación válida para ello, en tanto que se trata de facultad exclusiva del Congreso Federal; por tanto, todos aquellos aspectos que se encuentren regulados en la Ley Especial, que es de observancia general en toda la República para los delitos que sean competencia de los órganos jurisdiccionales federales y locales, no pueden ser parte de las normas estatales, ni siquiera en forma de reiteración.

En consecuencia debe declararse la invalidez de los artículos 3o, 6o, 7o, 8o, 11, 47, 48, 49, 50, 51 y 52 de la Ley en Materia de Trata de Personas del Estado de Quintana Roo, contenida en el Decreto 252, publicado en el periódico oficial de la entidad el veintitrés de diciembre de dos mil catorce

En este contexto, dado que el concepto de invalidez referido a la incompetencia del Congreso del Estado de Quintana Roo para legislar en materia de trata de personas resultó fundado y, consecuencia de ello se declaró la invalidez total de los preceptos combatidos, deviene innecesario el estudio de los argumentos dirigidos a la forma en que se regularon dichas medidas, pues en nada variaría la conclusión alcanzada.

Respecto de lo anterior, resulta oportuno citar la jurisprudencia P./J. 37/2004, que es del tenor literal siguiente:

"ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ. Si se declara la invalidez del acto impugnado en una acción de inconstitucionalidad, por haber sido fundado uno de los conceptos de invalidez propuestos, se cumple el propósito de

este medio de control constitucional y resulta innecesario ocuparse de los restantes argumentos relativos al mismo acto".¹⁰

SEXTO. Efectos. La invalidez de los artículos 3o, 6o, 7o, 8o, 11, 47, 48, 49, 50, 51 y 52 de la Ley en Materia de Trata de Personas del Estado de Quintana Roo, surtirá efectos retroactivos al veinticuatro de diciembre de dos mil catorce, fecha en que entró en vigor, correspondiendo a los operadores jurídicos competentes decidir y resolver, en cada caso concreto sujeto a su conocimiento, de acuerdo con los principios generales y disposiciones legales aplicadas en esta materia.

Las anteriores declaraciones de invalidez con efectos retroactivos, surtirán efectos una vez que sean notificados los puntos resolutiveos de esta sentencia al Poder Legislativo del Estado de Quintana Roo.

Para el eficaz cumplimiento de esta sentencia también deberá notificarse al Tribunal Superior de Justicia del Estado de Quintana Roo, a los Tribunales Colegiado y Unitario del Vigésimo Séptimo Circuito, a los Juzgados de Distrito que ejercen su jurisdicción en el referido Circuito y a la Fiscalía General del Estado de Quintana Roo.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO. Es procedente y fundada la presente acción de inconstitucionalidad 6/2015 y su acumulada 7/2015.

SEGUNDO. Se declara la invalidez de los artículos 3o, 6o, 7o, 8o, 11, 47, 48, 49, 50, 51 y 52 de la Ley en Materia de Trata de

¹⁰ Correspondiente a la Novena Época, con número de registro 181398, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XIX, junio de 2004, página 863.

Personas del Estado de Quintana Roo, contenida en el Decreto 252, publicado en el periódico oficial de la entidad el veintitrés de diciembre de dos mil catorce, para los efectos precisados en el último considerando de este fallo.

TERCERO. Las declaraciones de invalidez decretadas en este fallo surtirán sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Quintana Roo.

CUARTO. Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo y 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.

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

En relación con el punto resolutive 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, tercero y cuarto relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad en la presentación de las demandas, a la legitimación de los promoventes y a las causas de improcedencia.

En relación con el punto resolutive segundo:

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 del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez de los artículos 3, 6, 7, 8, 11, 47, 48, 49, 50, 51 y 52 de la Ley en Materia de Trata de Personas del Estado de Quintana Roo. Los señores Ministros Zaldívar Lelo de Larrea, Piña Hernández y Medina Mora I. anunciaron sendos votos concurrentes. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Pardo Rebolledo y Presidente Aguilar Morales reservaron su derecho para formular sendos votos concurrentes.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por mayoría de seis votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto del considerando sexto, relativo a los efectos. Los señores Ministros Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Piña Hernández y Laynez Potisek votaron en contra. Los señores Ministros Cossío Díaz, Pardo Rebolledo y Presidente Aguilar Morales anunciaron sendos votos concurrentes. Los señores Ministros Luna Ramos, Zaldívar Lelo de Larrea, Piña Hernández y Laynez Potisek anunciaron sendos votos particulares.

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.

Votaciones que no se reflejan en puntos resolutivos:

Sometida a votación la propuesta del considerando sexto, relativo a los efectos, se obtuvieron los siguientes resultados:

Se expresaron cuatro votos a favor por parte de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos y Medina Mora I., respecto de la propuesta del señor Ministro Cossío Díaz, consistente en declarar la invalidez, en vía de consecuencia, de los artículos 2, fracción I, y 37 de la Ley en Materia de Trata de Personas del Estado de Quintana Roo. Los señores Ministros Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales votaron en contra. Los señores Ministros Franco González Salas y Presidente Aguilar Morales anunciaron voto de minoría.

Se expresó una mayoría de seis votos a favor por parte de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Medina Mora I. y Presidente Aguilar Morales, respecto de la propuesta del señor Ministro Cossío Díaz, consistente en declarar la invalidez, en vía de consecuencia, del artículo 2, fracción VI, de la Ley en Materia de Trata de Personas del Estado de Quintana Roo. Los señores Ministros Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek y Pérez Dayán votaron en contra.

Se expresaron cinco votos a favor por parte de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Medina Mora I. y Presidente Aguilar Morales —con la invalidez adicional del artículo 20, fracción I, en la porción normativa “sanción”—, respecto de la propuesta del señor Ministro Cossío Díaz, consistente en declarar la invalidez, en vía de consecuencia, de los artículos 2, fracciones IX y X, 9, 10, 34, 35 y 36 de la Ley en Materia de Trata de Personas del

Estado de Quintana Roo. Los señores Ministros Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek y Pérez Dayán votaron en contra.

Se expresó una mayoría de siete votos a favor por parte de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Medina Mora I., Laynez Potisek y Presidente Aguilar Morales, respecto de la propuesta del señor Ministro Cossío Díaz, consistente en declarar la invalidez, en vía de consecuencia, del artículo 54 de la Ley en Materia de Trata de Personas del Estado de Quintana Roo. Los señores Ministros Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández y Pérez Dayán votaron en contra.

Dados los resultados obtenidos, el Tribunal Pleno determinó no incluir en la sentencia la propuesta del señor Ministro Cossío Díaz, consistente en declarar la invalidez, en vía de consecuencia, de los artículos 2, fracciones I, VI, IX y X, 9, 10, 34, 35, 36, 37 y 54 de la Ley en Materia de Trata de Personas del Estado de Quintana Roo, al no alcanzar una mayoría calificada, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 105, fracción II, párrafo quinto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 72 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Por tanto, estas consideraciones no deberán plasmarse en el engrose correspondiente.

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

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

**PRESIDENTE DE LA SUPREMA CORTE
DE JUSTICIA DE LA NACIÓN:**

MINISTRO LUIS MARÍA AGUILAR MORALES.

PONENTE:

MINISTRO ALBERTO PÉREZ DAYÁN.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:

LIC. RAFAEL COELLO CETINA.

Esta hoja forma parte de la Acción de Inconstitucionalidad 6/2015 y su acumulada 7/2015, presentadas por el Procurador General de la República, así como por el Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, fallada el diecinueve de mayo de dos mil dieciséis, en el sentido siguiente: **PRIMERO.** Es procedente y fundada la presente acción de inconstitucionalidad 6/2015 y su acumulada 7/2015. **SEGUNDO.** Se declara la invalidez de los artículos 3o, 6o, 7o, 8o, 11, 47, 48, 49, 50, 51 y 52 de la Ley en Materia de Trata de Personas del Estado de Quintana Roo, contenida en el Decreto 252, publicado en el periódico oficial de la entidad el veintitrés de diciembre de dos mil catorce, para los efectos precisados en el último considerando de este fallo. **TERCERO.** Las declaraciones de invalidez decretadas en este fallo surtirán sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Quintana Roo. **CUARTO.** Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo y en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Conste.

IGR*mtm.

VOTO QUE FORMULA EL MINISTRO ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 6/2015 Y SU ACUMULADA 7/2015, PROMOVIDA POR EL PROCURADOR GENERAL DE LA REPÚBLICA Y EL PRESIDENTE DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS.

En sesión celebrada el diecinueve de mayo de dos mil dieciséis, el Tribunal Pleno resolvió la presente acción de inconstitucionalidad, en la que se invalidaron diversos preceptos de la Ley en Materia de Trata de Personas del Estado de Quintana Roo, por estimarse que dicha entidad federativa carecía de competencia para legislar al respecto.

Presento este voto porque en algunos de los puntos discutidos considero necesario hacer ciertas precisiones y dar razones diversas a las que sustentan el fallo y, en otros, difiero de las determinaciones alcanzadas por la mayoría de los Ministros.

I. Voto concurrente en relación a la competencia del Congreso de Quintana Roo para legislar en materia de trata de personas.

El Procurador General de la República y el Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos impugnaron los artículos 3°, último párrafo, 6°, 7°, 8°, 11, 47, 48, 49, 50, 51 y 52 de la Ley en Materia de Trata de Personas del Estado de Quintana Roo, por considerar que constituían una invasión a la esfera competencial del Congreso de la Unión para legislar en materia de trata de personas.

El fallo de la mayoría determina que los citados artículos son inconstitucionales, toda vez que el Congreso de Quintana Roo no

**VOTO CONCURRENTES Y PARTICULARES
QUE SE FORMULAN EN LA ACCIÓN DE
INCONSTITUCIONALIDAD 6/2015 Y SU
ACUMULADA 7/2015**

puede emitir normas sobre la investigación, persecución y sanción de los delitos en materia de trata de personas, incluso tratándose de una reiteración de lo previsto en la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas.

La atribución para legislar en relación con la investigación, procedimiento y sanción de este delito —dice la sentencia— corresponde exclusivamente al Congreso de la Unión, por lo que las normas impugnadas invaden la esfera federal de competencias en tanto: (i) determinan la legislación aplicable de forma supletoria en esta materia; (ii) distribuyen competencias para investigar, perseguir y sancionar este delito, y (iii) regulan el procedimiento de reparación del daño a las víctimas.

Comparto la conclusión del Tribunal Pleno en cuanto propone declarar la invalidez de la totalidad de los preceptos impugnados, pero considero necesario hacer ciertas precisiones acerca de la manera en que debe llevarse a cabo el análisis competencial en materia de trata de personas.

La competencia para legislar en materia de trata de personas es concurrente en términos de lo dispuesto en el inciso a), fracción XXI del artículo 73, de la Constitución General, el cual señala, entre otras cuestiones, que corresponde al Congreso de la Unión establecer mediante ley las facultades de cada uno de los niveles de Gobierno en la materia de trata de personas.

La nota distintiva de las facultades concurrentes es, precisamente, que la propia Constitución delega en el Congreso de la Unión la facultad de distribuir entre los distintos órdenes de gobierno las atribuciones para legislar o actuar en cierto ámbito, de manera que

**VOTO CONCURRENTES Y PARTICULARES
QUE SE FORMULA EN LA ACCIÓN DE
INCONSTITUCIONALIDAD 6/2015 Y
ACUMULADA 7/2015**

las leyes así emitidas, conocidas como leyes generales, sirven de parámetro de validez respecto de las leyes y actos de la Federación, las entidades federativas y los municipios en la materia respectiva.

En el caso del régimen concurrente que nos ocupa, la Constitución establece, además, un contenido mínimo de la ley general, al señalar que ésta deberá establecer los tipos penales y sus sanciones, con lo que se sustrae del ámbito local la posibilidad de legislar en estos aspectos.

En tal sentido, al analizar la constitucionalidad de los preceptos impugnados en el caso que nos ocupa, debe tenerse presente, por un lado, que existe una competencia federal exclusiva para el señalamiento de los tipos y sanciones en materia de trata de personas y, por otro lado, debe recurrirse a las reglas de distribución competencial establecidas en la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en materia de Trata de Personas.

Ahora bien, desde los primeros precedentes en los que se interpretó el contenido de dicho ordenamiento, este Tribunal Pleno sostuvo que los artículos 5¹ y 9² **no dejan ningún margen de**

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

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

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

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

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

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

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

**VOTO CONCURRENTE Y PARTICULAR
QUE SE FORMULA EN LA ACCIÓN DE
INCONSTITUCIONALIDAD 6/2015 Y SU
ACUMULADA 7/2015**

regulación para las entidades federativas en relación con la investigación, persecución y sanción de los delitos en la materia, sino únicamente lo que se ha denominado una competencia operativa para conocer de los procedimientos respectivos en los casos indicados en los propios preceptos.

Esta ausencia de competencia para legislar en lo relativo a la investigación, persecución y sanción del delito de trata, si bien derivó, en un primer momento del establecimiento del sistema concurrente en esta materia, actualmente se corrobora en virtud de la facultad exclusiva del Congreso de la Unión para expedir la legislación única en la materia procedimental penal, de modo que las entidades federativas están impedidas para legislar en lo relativo a los procedimientos de investigación, persecución y sanción de todos los tipos penales, incluyendo por supuesto los relativos a la trata de personas.

Lo anterior no implica, sin embargo, que los Estados no puedan legislar en otros aspectos que conforme a la Ley General en materia de trata puedan ser de su competencia. Como ya lo señalé, por disposición constitucional dicho ordenamiento no sólo tiene la función de establecer en forma exclusiva los delitos y sanciones, sino también hacer una distribución de competencias, lo cual se encuentra previsto en el Título Tercero, artículos 113³, 114⁴ y 115⁵ de la Ley General.

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

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

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

³ **Artículo 113.** Además de las competencias para investigar, perseguir y sancionar los delitos objeto de esta Ley establecidas en Libro Primero y en el Programa, corresponden de manera exclusiva a las autoridades federales las siguientes atribuciones:

**VOTO CONCURRENTE Y PARTICULAR
QUE SE FORMULA EN LA ACCIÓN DE
INCONSTITUCIONALIDAD 6/2015 Y
ACUMULADA 7/2015**

-
- I. Determinar para toda la República la Política de Estado para prevenir, investigar, perseguir y sancionar los delitos previstos en esta Ley, así como para la asistencia y protección de las víctimas, los ofendidos y testigos, a cuyo efecto considerará la opinión de las autoridades de los tres poderes y los tres órdenes de gobierno, así como de los diversos sectores sociales involucrados;
- II. Desarrollar mecanismos de coordinación entre la federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal y sus demarcaciones territoriales, con la finalidad de erradicar los delitos previstos en esta Ley;
- III. Impulsar acuerdos de coordinación entre dependencias del Gobierno Federal y los estados y el Distrito Federal que permitan prestar asistencia y protección integral a las víctimas, ofendidos y testigos;
- IV. Regular un sistema nacional de formación, actualización, capacitación y profesionalización de los servidores públicos que participen en los procesos de prevención y sanción de los delitos previstos en esta Ley y de la asistencia y protección de las víctimas y posibles víctimas, ofendidos y testigos de dichos delitos;
- V. Promover en coordinación con los Gobiernos Federal, de las entidades federativas y del Distrito Federal cursos de capacitación a las personas que atienden a las víctimas, posibles víctimas, ofendidos y testigos de los delitos objeto de esta Ley;
- VI. Crear, regular y operar un sistema nacional de vigilancia y observación de los delitos objeto de esta Ley, que permita evaluar los avances y resultados de las acciones del Estado y la sociedad en su combate y prevención;
- VII. Fijar los lineamientos generales de las evaluaciones a las que se someterán las acciones y programas desarrollados por el Gobierno Federal, las entidades federativas, los municipios, el Distrito Federal y sus demarcaciones territoriales y la sociedad;
- VIII. Apoyar la creación de refugios, albergues y casas de medio camino para las víctimas, ofendidos y testigos de los delitos que esta Ley define como del fuero federal, o apoyar a las organizaciones de la sociedad civil, para la creación y operación de los mismos, hasta la total recuperación de las víctimas, ofendidos y testigos de los delitos previstos en esta Ley;
- IX. En función de los resultados de la observación y evaluación de la evolución de los delitos previstos en esta Ley en el país y la evaluación periódica de resultados, así como en función de recursos que las entidades federativas y municipios destinen para el cumplimiento de lo previsto en la presente Ley, sujeto a disponibilidades presupuestarias, apoyar a las entidades federativas que se encuentren en mayor riesgo o rezago, con recursos técnicos, humanos y financieros;
- X. Fijar los protocolos únicos para el uso de procedimientos y recursos para el rescate, asistencia y protección de las víctimas y posibles víctimas;
- XI. Fijar los requisitos mínimos de los programas y planes que formulen las autoridades federales, de las entidades federativas, los municipios, el Distrito Federal y sus demarcaciones territoriales;
- XII. Fijar requisitos mínimos de los proyectos y programas que formulen las organizaciones de la sociedad civil involucradas en el combate a los delitos previstos en esta Ley y la atención y protección a las víctimas, cuyas actividades cuenten con apoyos oficiales;
- XIII. Llevar un registro nacional de dependencias, instituciones y organizaciones de la sociedad civil que realicen acciones en el combate a los delitos previstos en esta Ley y la asistencia y protección a las víctimas;
- XIV. Fomentar, en coordinación con las autoridades competentes, relaciones internacionales e intervenir en la formulación de programas de cooperación en la materia;
- XV. Establecer las bases de la coordinación para la aplicación del Programa Nacional;
- XVI. Facilitar la cooperación e intercambio de información con las autoridades migratorias y de seguridad de otras naciones y organismos internacionales sobre la materia;
- XVII. Recopilar e intercambiar los datos y las estadísticas delictivas de los delitos previstos en esta Ley, respetando la confidencialidad de los datos personales de las víctimas;
- XVIII. Promover la cooperación entre países, mediante mecanismos bilaterales, regionales, interregionales e internacionales, para prevenir, perseguir, sancionar, monitorear, y erradicar los delitos previstos en esta Ley;
- XIX. Proteger y asistir a las víctimas, ofendidos y testigos de los delitos que esta Ley define como de competencia federal a través de la creación de refugios, albergues y casas de medio camino para las víctimas, o apoyar a las organizaciones de la sociedad civil, para la creación y operación de los mismos, hasta la total recuperación de las víctimas, ofendidos y testigos de dichos delitos, y
- XX. Las demás que establezcan esta Ley y otras disposiciones aplicables.

⁴ **Artículo 114.** Corresponden de manera exclusiva a las autoridades de los estados y el Distrito Federal, en sus respectivos ámbitos de competencia, las atribuciones siguientes:

- I. En concordancia con el Programa Nacional, formular políticas e instrumentar programas estatales para prevenir, sancionar y erradicar los delitos previstos en esta Ley, así como para la

**VOTO CONCURRENTE Y PARTICULAR
QUE SE FORMULA EN LA ACCIÓN DE
INCONSTITUCIONALIDAD 6/2015 Y SU
ACUMULADA 7/2015**

En este sentido, para analizar la constitucionalidad de las normas que en materia de trata de personas emitan las entidades federativas es necesario determinar, en primer lugar, si se trata de normas en la que se establezcan tipos y sanciones, caso en el cual deberá declararse su invalidez por ser una cuestión constitucionalmente reservada a la Ley General respectiva. En segundo lugar, debe determinarse si se trata de normas procedimentales en materia de investigación, persecución y sanción de los delitos de trata, para lo cual las entidades federativas tampoco tienen competencia. Finalmente, de tratarse de normas diversas a las

protección, atención, rehabilitación y recuperación del proyecto de vida de las víctimas y posibles víctimas, ofendidos y testigos de los mismos;

II. Proponer a la Comisión Intersecretarial contenidos nacionales y regionales, para ser incorporados al Programa Nacional;

III. Prestar servicios de formación, actualización, capacitación y profesionalización para las y los actores institucionales que participan en los procesos de prevención y combate a los delitos previstos en esta Ley y de asistencia y protección de las víctimas, de conformidad con las disposiciones generales que las autoridades federales determinen;

IV. Implementar, en coordinación con la Federación, programas y proyectos de atención, educación, capacitación e investigación en materia de esclavitud, trata de personas o explotación y demás delitos previstos en esta Ley;

V. Impulsar programas para prevenir los factores de riesgo para posibles víctimas de los delitos previstos en esta Ley que incluyan programas de desarrollo local;

VI. Creación de refugios, albergues y casas de medio camino para las víctimas, ofendidos y testigos de los delitos que esta Ley define como del fuero común, o apoyar a las organizaciones de la sociedad civil, para la creación y operación de los mismos, hasta la total recuperación de las víctimas, ofendidos y testigos de los delitos contenidos en la presente Ley;

VII. Revisar y evaluar la eficacia de las políticas, programas y acciones con base en los lineamientos que para tal efecto desarrollen las autoridades federales;

VIII. Proporcionar a las instancias encargadas de realizar estadísticas, la información necesaria para su elaboración;

IX. Impulsar reformas legales para el cumplimiento de los objetivos de la presente Ley, y

X. Las demás aplicables a la materia, que les confiera esta Ley u otros ordenamientos legales.

⁵ **Artículo 115.** Corresponde a los municipios y a las demarcaciones territoriales del Distrito Federal en el ámbito de sus respectivas facultades y competencias, de conformidad con esta Ley, la legislación aplicable en la materia y las políticas y programas federales, estatales y del Distrito Federal:

I. Instrumentar políticas y acciones para prevenir y erradicar la esclavitud, la trata de personas o demás delitos previstos en esta Ley;

II. Apoyar la creación de programas de sensibilización y capacitación para las y los servidores públicos y funcionarios que puedan estar en contacto con posibles víctimas de los delitos previstos en esta Ley;

III. Apoyar la creación de refugios o modelos de protección y asistencia de emergencia, hasta que la autoridad competente tome conocimiento del hecho y proceda a proteger y asistir a la víctima, ofendido o testigo de los delitos previstos en esta Ley;

IV. Detectar y prevenir la trata de personas y demás delitos previstos en esta Ley, en el territorio bajo su responsabilidad, a través de la autorización de funcionamiento de establecimientos como bares, clubs nocturnos, lugares de espectáculos, recintos feriales o deportivos, salones de masajes, hoteles, baños, vapores, loncherías, restaurantes, vía pública, cafés internet y otros, así como a través de la vigilancia e inspección de estos negocios, y

V. Las demás aplicables sobre la materia y las que les confiera esta Ley y otros ordenamientos jurídicos.

**VOTO CONCURRENTE Y PARTICULAR
QUE SE FORMULA EN LA ACCIÓN DE
INCONSTITUCIONALIDAD 6/2015 Y
ACUMULADA 7/2015**

anteriores, que no tienden a tipificar ni establecer los procedimientos y sanciones, deberá contrastarse el contenido de las normas con lo dispuesto en los preceptos de la Ley General que distribuyen las competencias, para determinar si se trata de cuestiones que conforme a dicha distribución corresponde legislar a las entidades federativas. Esto es, debe analizarse si los preceptos impugnados tienden a desarrollar las competencias que en términos del artículo 114 corresponden a los Estados.

En el caso concreto, del análisis de los preceptos impugnados me parece que algunos sí tienen que ver con cuestiones atinentes a la investigación, persecución y sanción de los delitos en materia de trata: es el caso de los artículos 3^{o6}, 6^{o7}, 7^{o8}, 8^{o9} y 47¹⁰ de la Ley impugnada

⁶ **Artículo 3°.** Para los efectos de la interpretación, aplicación y definición de las acciones para el cumplimiento de la presente Ley; el diseño e implementación de acciones de prevención, investigación, persecución y sanción de los delitos objeto del presente ordenamiento legal, así como para la protección y asistencia a las víctimas, víctimas indirectas y testigos, deberán observarse los siguientes principios:

(...)

Para efectos de cumplimentar los objetivos de esta ley, relativos a velar por la protección de las víctimas, a proporcionar ayuda, asistencia o para hacer efectiva la reparación del daño a su favor, deberán observarse los principios reconocidos en el artículo 5 de la Ley de Víctimas del Estado de Quintana Roo.

⁷ **Artículo 6°.** Las autoridades estatales garantizarán en todo momento los derechos de las víctimas, con el fin de brindar asistencia, protección, seguridad y acceso a la justicia, asegurando en el ámbito de sus competencias, la eficacia de la investigación y el enjuiciamiento de los delitos previstos en la Ley General, garantizando además la reparación del daño de las víctimas, cuyo monto deberá fijarse por el Juez de la causa, con base en los elementos que el Ministerio Público o la víctima aporten, o aquellos que se consideren procedentes en términos de la ley de la materia.

⁸ **Artículo 7°.** En todo lo no previsto por esta ley, serán aplicables supletoriamente los Tratados Internacionales que vinculados a la Materia de Trata de Personas, y las jurisprudencias que emita la Corte Interamericana de Derechos Humanos protejan integralmente a los grupos de riesgo, primera infancia de niñas, niños y mujeres, así como las disposiciones 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, el Código Nacional de Procedimientos Penales, la Ley para la Protección de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Quintana Roo, la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Estado de Quintana Roo, la Ley de Víctimas del Estado de Quintana Roo y demás leyes relativas.

⁹ **Artículo 8°.** El Ministerio Público no será competente para investigar, perseguir y sancionar los delitos establecidos en esta Ley cuando:

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

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

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

**VOTO CONCURRENTES Y PARTICULARES
QUE SE FORMULA EN LA ACCIÓN DE
INCONSTITUCIONALIDAD 6/2015 Y SU
ACUMULADA 7/2015**

los cuales: (i) establecen los principios que rigen, entre otras cuestiones, la investigación, persecución y sanción de los delitos (artículos 3° y 6°); (ii) las reglas de supletoriedad (artículo 7°); (iii) las competencias del Ministerio Público para investigar, perseguir y sancionar los delitos (artículo 8°); y (iv) las determinación de las normas a observar por parte de los operadores locales en la materia (artículo 47).

De modo similar, los artículos 48 a 52¹¹ regulan lo relativo a la reparación del daño, lo cual es una cuestión relativa a la sanción del

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

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

Para los efectos del presente artículo, serán auxiliares del Ministerio Público de la Federación en términos de lo establecido en el inciso a) fracción II del artículo 22 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, los agentes del Ministerio Público del fuero común, la policía del Estado, la policía de los Municipios, así como los peritos de la Procuraduría General de Justicia del Estado, en términos de las disposiciones legales aplicables y los acuerdos respectivos.

¹⁰ **Artículo 47.** En materia de investigación, procedimientos y sanciones, comprendidas en esta Ley, serán competentes por parte del Estado, la Procuraduría General de Justicia, el Tribunal Superior de Justicia y demás instancias vinculadas para garantizar la reparación del daño de los delitos en materia de trata de personas se aplicarán las disposiciones de la Ley General, y en lo no previsto en ésta se aplicarán supletoriamente los Tratados Internacionales en materia de Trata de Personas, las jurisprudencias que emita la Corte Interamericana de Derechos Humanos, 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, de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, de Ley General de Víctimas, de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República y la Ley Federal para la Protección a personas que intervienen en el Procedimiento Penal.

¹¹ **Artículo 48.** Cuando una persona sea declarada penalmente responsable de la comisión de los delitos en materia de trata de personas previstos por la Ley General, el Juez deberá condenarla al pago de la reparación del daño a favor de la víctima u víctima indirecta, en todos los casos.

La reparación del daño, deberá ser plena y efectiva, proporcional a la gravedad del daño causado y a la afectación del proyecto de vida, y comprenderá por lo menos:

I. La restitución de los bienes o la cosa obtenida por el delito con sus frutos y accesorios, y el pago, en su caso, de los deterioros que hubiere sufrido, y si no fuese posible la restitución el pago de su valor actualizado;

II. El pago de los daños físicos, materiales, psicológicos, así como la reparación al daño moral;

III. Incluirá, por lo menos, los costos de tratamiento médico, medicina, exámenes clínicos e intervenciones necesarias, rehabilitación física, prótesis o aparatos ortopédicos, así también la terapia o tratamiento psiquiátrico, psicológico y rehabilitación social y ocupacional hasta la rehabilitación total de la víctima;

IV. La pérdida de oportunidades, del empleo, educación y prestaciones sociales que de no haberse cometido el delito se tendrían; por tanto deberá repararse el daño para que la víctima u víctima indirecta puedan acceder a nuevos sistemas de educación, laborales y sociales acorde a sus circunstancias;

V. El pago de los ingresos económicos que se hubieren perdido, así como el lucro cesante ocasionado por la comisión del delito, para ello se tomará como base el salario que en el momento de sufrir el delito tenía la víctima, en caso de no contar con esa información, será conforme al salario mínimo general vigente para el Estado, al tiempo del dictado de la sentencia;

**VOTO CONCURRENTES Y PARTICULARES
QUE SE FORMULA EN LA ACCIÓN DE
INCONSTITUCIONALIDAD 6/2015 Y
ACUMULADA 7/2015**

delito, que corresponde determinar a los jueces dentro del procedimiento, por lo que también es una cuestión de competencia federal exclusiva.

Por tanto, respecto de tales preceptos considero, en la misma línea del fallo, que la entidad federativa **carece de competencias legislativas**, incluso para reiterar la Ley General y apunto simplemente, que a mi juicio era innecesario el contraste que hace la sentencia entre el contenido de los preceptos impugnados y el de diversos artículos de la Ley General en materia de Trata, toda vez que el criterio para decretar la invalidez es la falta de competencia del

VI. Los gastos de asistencia y representación jurídica o de peritos, hasta la total conclusión de los procedimientos legales;

VII. Los costos del transporte de retorno a su lugar de origen, si así lo decide la víctima, gastos de alimentación, vivienda provisional, vestido y los que sean necesarios durante la investigación, el proceso y la rehabilitación física y psíquica total de la víctima;

VIII. La declaración que restablezca la dignidad y la reputación de la víctima u víctima indirecta y de las personas vinculadas a ella, a través de los medios que solicite, y

IX. La disculpa pública de reconocimiento de hechos y aceptación de responsabilidad, cuando en el delito participe servidor público o agente de autoridad.

Artículo 49. La reparación del daño será fijada por los jueces, según el daño o perjuicios que sean precisos reparar, de acuerdo con las pruebas obtenidas.

La reparación del daño se cubrirá con los bienes del responsable y subsidiariamente con el importe de la caución que otorgue para obtener su libertad provisional o sanción pecuniaria.

La reparación del daño tiene el carácter de pena pública, será exigida de oficio por el Ministerio Público, sin que medie formalidad alguna y fijada por el juzgador habiéndose demostrado la existencia del hecho y la responsabilidad del inculpado.

La obligación de pagar la reparación del daño es preferente al pago de cualquier otra sanción pecuniaria u obligación contraída con posterioridad a la comisión del delito, salvo las referentes a alimentos y relaciones laborales.

Tienen derecho a la reparación del daño:

I. La víctima y la o las víctimas indirectas, y

II. A falta de la víctima o de la o las personas ofendidas, sus dependientes económicos, herederos o derechohabientes, en la proporción que señale el derecho sucesorio.

Artículo 50. La reparación del daño se podrá reclamar en forma conexas a la responsabilidad penal, por la vía civil; y cuando sea exigible a terceros, tendrá el carácter de responsabilidad civil.

Lo anterior de conformidad a lo establecido en los códigos Civil y de Procedimientos Civiles del Estado.

Artículo 51. Son obligaciones de las autoridades para garantizar la reparación del daño:

I. Realizar todas las acciones y diligencias necesarias para que la víctima sea restituida en el goce y ejercicio de sus derechos;

II. Proporcionar los tratamientos médicos y psicológicos para la recuperación de la víctima.

Artículo 52. Cuando la reparación del daño no sea cubierta total o parcialmente por el sentenciado, el Estado, según le corresponda en función de su competencia, cubrirá dicha reparación con los recursos de su fondo.

Los derechos de la autoridad para exigir al sentenciado la reparación del daño, quedarán a salvo para hacerlos efectivos.

La reparación del daño se reconocerá en los términos de la presente ley, teniendo como obligación la autoridad competente que la deba determinar, sin perjuicio del reconocimiento que deberá hacer de los derechos implícitos en la reparación integral reconocida a través del Título Quinto de la Ley de Víctimas del Estado.

**VOTO CONCURRENTES Y PARTICULARES
QUE SE FORMULAN EN LA ACCIÓN DE
INCONSTITUCIONALIDAD 6/2015 Y SU
ACUMULADA 7/2015**

Congreso local para legislar en relación con la investigación, persecución y sanción de este delito y no la identidad material entre ambas legislaciones.

En cambio, en el tema relativo a la protección y asistencia de las víctimas que se regula en algunos de los preceptos ya mencionados, como son el 3° y el 6°, así como el 11¹² de la Ley impugnada el análisis de constitucionalidad a mi juicio revestía mayor complejidad que el efectuado por el Pleno.

Esto es así porque, a mi juicio, la asistencia y protección a víctimas tiene una vertiente diferenciada de lo relativo a la investigación, persecución y sanción de los delitos de trata de personas y, por tanto, a este grupo de preceptos no les era aplicable el mismo parámetro para la determinación de su validez, sino que era necesario atender a la última grada de análisis, es decir, determinar si conforme a la distribución de competencias de la Ley General, tienen facultades para regular esa materia.

Así, considero que debió atenderse a lo dispuesto en los artículos 2°, fracción IV, 62, 113, fracción I y 114, fracción I, de la Ley General en materia de Trata¹³, los que a mi juicio generan un sistema

¹² **Artículo 11.** Los Servidores Públicos que por su función pública intervengan en la atención o asistencia de las víctimas del delito de trata de personas, cuando conozcan de la comisión de alguno de esos delitos, deberán actuar de conformidad con el siguiente sustento legal:

a) Ministerio Público, de acuerdo a lo que establece el capítulo IV del Título Séptimo de la Ley de Víctimas del Estado.

b) Integrantes del Poder Judicial, de acuerdo a lo que establece el capítulo V del Título Séptimo de la Ley de Víctimas del Estado.

c) Comisión de los Derechos Humanos del Estado de Quintana Roo, de acuerdo a lo que establece el capítulo VI del Título Séptimo de la Ley de Víctimas del Estado.

d) Instituciones de Seguridad Pública, en apego a lo establecido por el capítulo VII del Título Séptimo de la Ley de Víctimas del Estado.

¹³ **Artículo 2o.** Esta Ley tiene por objeto:

(...)

IV. La distribución de competencias y formas de coordinación en materia de protección y asistencia a las víctimas de los delitos objeto de esta Ley;

(...)

Artículo 62. Las autoridades responsables de atender a las víctimas del delito en los ámbitos federal, de los estados, municipales, del Distrito Federal y de sus Demarcaciones Territoriales, en

**VOTO CONCURRENTE Y PARTICULAR
QUE SE FORMULA EN LA ACCIÓN DE
INCONSTITUCIONALIDAD 6/2015 Y
ACUMULADA 7/2015**

competencial en el que el legislador reserva al ámbito federal la formulación de una política de estado en materia de asistencia y protección a las víctimas, mientras que a las entidades federativas se deja la formulación de políticas estatales congruentes con el Programa Nacional y su instrumentación, lo que supone una facultad legislativa en esta materia, que debe ejercerse respetando los lineamientos tanto de la Ley General como del Programa Nacional que se emita.

Lo anterior, en el entendido de que la protección y asistencia a víctimas a que se refieren dichos preceptos constituye un ámbito

sus respectivos ámbitos de competencia, adoptarán medidas tendientes a proteger y asistir debidamente a víctimas, ofendidos y testigos, para lo cual deberán:

- I. Establecer mecanismos adecuados para identificar a las víctimas y posibles víctimas;
- II. Crear programas de protección y asistencia previos, durante y posteriores al proceso judicial, así como de asistencia jurídica durante todas las etapas del procedimiento penal, civil y administrativo. Asimismo, deberán proporcionar a las víctimas en un idioma o lengua con su respectiva variante lingüística que comprendan, y de acuerdo a su edad, información sobre sus derechos, garantizando su integridad psicológica y la protección de su identidad e intimidad;
- III. Diseñar y poner en marcha modelos de protección y asistencia inmediatas a víctimas o posibles víctimas ante la comisión o posible comisión de los delitos previstos en esta Ley;
- IV. Generar modelos y Protocolos de Asistencia y Protección, según sus necesidades;
- V. Proveer la debida protección y asistencia en albergues durante su recuperación, rehabilitación y resocialización, así como en los lugares adecuados para garantizar su seguridad. Estos programas dependerán de las instancias competentes para prestar atención a las víctimas, ya sean federal o de las entidades federativas, por sí mismas o en coordinación con instituciones especializadas públicas o privadas, en términos de la normativa aplicable, en los que podrán participar la sociedad civil coordinadamente con las áreas responsables.
- VI. Diseñar y aplicar modelos que ofrezcan alternativas dignas y apropiadas para las víctimas, con el propósito de restituirles sus derechos humanos, especialmente mujeres, niñas, niños y adolescentes;
- VII. Generar y aplicar programas de protección y asistencia a las víctimas, ofendidos y testigos de delitos en que se encuentre involucrado el crimen organizado, que incluirán cambio de identidad y reubicación nacional o internacional.

Artículo 113. Además de las competencias para investigar, perseguir y sancionar los delitos objeto de esta Ley establecidas en Libro Primero y en el Programa, corresponden de manera exclusiva a las autoridades federales las siguientes atribuciones:

- I. Determinar para toda la República la Política de Estado para prevenir, investigar, perseguir y sancionar los delitos previstos en esta Ley, así como para la asistencia y protección de las víctimas, los ofendidos y testigos, a cuyo efecto considerará la opinión de las autoridades de los tres poderes y los tres órdenes de gobierno, así como de los diversos sectores sociales involucrados;

(...)

Artículo 114. Corresponden de manera exclusiva a las autoridades de los estados y el Distrito Federal, en sus respectivos ámbitos de competencia, las atribuciones siguientes:

- I. En concordancia con el Programa Nacional, formular políticas e instrumentar programas estatales para prevenir, sancionar y erradicar los delitos previstos en esta Ley, así como para la protección, atención, rehabilitación y recuperación del proyecto de vida de las víctimas y posibles víctimas, ofendidos y testigos de los mismos;

(...)

**VOTO CONCURRENTES Y PARTICULARES
QUE SE FORMULAN EN LA ACCIÓN DE
INCONSTITUCIONALIDAD 6/2015 Y SU
ACUMULADA 7/2015**

distinto al de las garantías que deben brindárseles durante el desarrollo de los procedimientos penales y en tal sentido, es necesario hacer una distinción entre la asistencia y protección a las víctimas **dentro de la investigación, procesamiento e imposición de las sanciones dentro un procedimiento penal** lo cual es una competencia de que pertenece exclusivamente al ámbito federal y que se desarrolla tanto en la Ley General como en el Código Nacional de Procedimientos Penales y, por otro lado, las normas encaminadas a la **atención, rehabilitación y recuperación del proyecto de vida de la víctima, fuera del procedimiento penal**, en el lenguaje del artículo 114 de la Ley General, ámbito en el cual las entidades federativas sí pueden legislar.

Pues bien, a la luz de este estándar, coincido con la declaración de invalidez que hace la sentencia respecto de los preceptos que tocan el tema de asistencia a las víctimas, pero por razones diversas.

En efecto, debe advertirse que el artículo 3º de la legislación combatida no sólo establece los principios aplicables a la investigación, persecución y sanción de los delitos, sino también a la asistencia a las víctimas y además remite en esa materia a los principios de la Ley de Víctimas del Estado de Quintana Roo. De igual modo, el artículo 6º además de contemplar cuestiones relativas a la investigación y enjuiciamiento, también establece el deber de las autoridades estatales de garantizar en todo momento los derechos de las víctimas, con el fin de brindarles asistencia, protección, seguridad y acceso a la justicia. Por último, el artículo 11 remite a la Ley de Víctimas del Estado para efectos de la actuación de los servidores públicos que deban intervenir en la atención o asistencia a las víctimas de los delitos de trata.

**VOTO CONCURRENTES Y PARTICULARES
QUE SE FORMULAN EN LA ACCIÓN DE
INCONSTITUCIONALIDAD 6/2015 Y
ACUMULADA 7/2015**

Sin embargo, a pesar de referirse a cuestiones relativas a la protección y asistencia a las víctimas, respecto de las cuales las entidades federativas sí cuentan con facultades legislativas, considero que los preceptos impugnados no se ciñen al ámbito que la Ley General les reserva en esta materia.

Tratándose del artículo 3º la razón es porque las entidades federativas no tienen competencia para establecer los principios respectivos, pues ello es una política nacional que corresponde a la Federación en términos del artículo 113, fracción I, y que además ya está diseñada en la Ley General en materia de Trata de Personas.

Respecto al artículo 6º, si bien pudiera salvarse la constitucionalidad de la porción normativa en la que únicamente se obliga a garantizar los derechos de las víctimas y de brindarles asistencia y protección, me parece que se trata también de una cuestión de política pública que está contemplada en el artículo 7º, fracción I, de la Ley General¹⁴ como un principio en la materia.

Por lo que hace al artículo 11, la razón de la invalidez es que a mi juicio la remisión a la Ley de Víctimas del Estado, si bien puede ser válida tratándose de las medidas de atención, rehabilitación y recuperación del proyecto de vida de la víctima fuera del procedimiento, no lo es tratándose de la protección a las víctimas dentro del procedimiento, por lo que al no estar clara esta distinción en el precepto impugnado, procede declarar su invalidez.

¹⁴ **Artículo 7o.** Para dar cumplimiento a esta Ley, en materia de investigación, procesamiento y sanción, se deberá observar y atender lo siguiente:
I. El Ministerio Público y los Poderes Judiciales de la Federación, de los estados y del Distrito Federal, garantizarán en todo momento los derechos de las víctimas, con el fin de brindar asistencia, protección, seguridad y acceso a la justicia.

**VOTO CONCURRENTENTE Y PARTICULAR
QUE SE FORMULA EN LA ACCIÓN DE
INCONSTITUCIONALIDAD 6/2015 Y SU
ACUMULADA 7/2015**

En suma, coincido con el sentido del proyecto, pero por diversas razones, ya que a mi juicio el parámetro de validez que establece la Ley General en materia de Trata requiere de un análisis particularizado para cada precepto, en el cual es necesario advertir si alguno de ellos regula cuestiones que en términos del artículo 114 los Estados tienen competencia, como es el caso de la protección y asistencia a las víctimas.

II. Votos en relación a los efectos decretados en el fallo.

Al someter a discusión el considerando relativo a los efectos de la sentencia, se propuso al Pleno, por un lado, extender los efectos de la invalidez a diversos artículos de la Ley en Materia de Trata de Personas del Estado de Quintana Roo; por otro lado, se discutió si en el presente caso debía imprimirse efectos retroactivos a la declaratoria de invalidez. Voté en contra tanto de la extensión de efectos como de la declaratoria de invalidez retroactiva, por las razones siguientes.

1. Voto concurrente en relación a la extensión de los efectos de invalidez.

El Tribunal Pleno determinó no extender los efectos de la invalidez a los artículos 2, fracciones I, VI, IX y X, 9, 10, 34, 35, 36, 37 y 54 de la Ley en materia de Trata de Personas del Estado de Quintana Roo, toda vez que no se alcanzó la mayoría calificada respecto de ninguno de estos preceptos.

Voté en contra de extender los efectos de la invalidez ya que, a mi juicio, el complejo parámetro de constitucionalidad que he delineado en este voto, requiere un análisis autónomo, que no encuadra dentro de los supuestos en que este Tribunal Pleno puede

**VOTO CONCURRENTES Y PARTICULARES
QUE SE FORMULAN EN LA ACCIÓN DE
INCONSTITUCIONALIDAD 6/2015 Y
ACUMULADA 7/2015**

decretar la extensión de invalidez a normas que no han sido materia de impugnación.

En términos del artículo 41 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución General "la invalidez de una norma general deberá extenderse a todas aquellas normas cuya validez depende de la propia norma invalidada". Este Tribunal Pleno no ha interpretado de manera literal el citado precepto, sino que esta relación de dependencia de validez se ha categorizado en función de varios criterios como son el de jerarquía, el material u horizontal, el sistemático, el temporal y el de generalidad¹⁵.

Adicionalmente, la extensión de invalidez también se ha decretado tratándose de normas contenidas en el mismo ordenamiento impugnado **cuando la razón de la invalidez es idéntica**, como fue el caso de las controversias constitucionales en materia educativa. Incluso, al fallarse la acción de inconstitucionalidad

¹⁵ Tesis de jurisprudencia de rubro y texto siguientes: **CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD. CRITERIOS PARA DETERMINAR LA INVALIDEZ INDIRECTA DE LAS NORMAS**. Para declarar la invalidez de una norma jurídica puede acudir al modelo de "invalidación directa", en el cual el órgano constitucional decreta, mediante una resolución, que cierta norma o normas resultan inválidas por transgredir frontalmente el contenido de una norma constitucional o legal. Sin embargo, no es el único modelo, pues existe el de "invalidación indirecta", en el cual la invalidez de una norma o de un grupo de ellas se origina a partir de la extensión de los efectos de la invalidez de otra. Este modelo está previsto en el artículo 41, fracción IV, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. La condición necesaria para que se extiendan los efectos de invalidez de una norma declarada inválida es la relación de dependencia de validez entre esta norma y otra u otras del sistema, acorde con los siguientes criterios: a) jerárquico o vertical, según el cual la validez de una norma de rango inferior depende de la validez de otra de rango superior; b) material u horizontal, en el que una norma invalidada afecta a otra de su misma jerarquía debido a que ésta regula alguna cuestión prevista en aquella, de suerte que la segunda ya no tiene razón de ser; c) sistemático en sentido estricto o de la "remisión expresa", el cual consiste en que el texto de la norma invalidada remite a otras normas, ya sea del mismo ordenamiento o de otro distinto; cuando remite expresamente, su aplicador debe obtener su contenido a partir de la integración de los diversos enunciados normativos que resulten implicados en la relación sistemática; de este modo, la invalidez de la norma se expande sistemáticamente por vía de la integración del enunciado normativo; d) temporal, en el que una norma declarada inválida en su actual vigencia afecta la validez de otra norma creada con anterioridad, pero con efectos hacia el futuro; y, e) de generalidad, en el que una norma general declarada inválida afecta la validez de la norma o normas especiales que de ella se deriven. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXXI, Abril de 2010, Tesis P./J. 53/2010, página 1564.

**VOTO CONCURRENTE Y PARTICULAR
QUE SE FORMULA EN LA ACCIÓN DE
INCONSTITUCIONALIDAD 6/2015 Y SU
ACUMULADA 7/2015**

31/2014 -en donde se invalidó una reforma legal por violación al derecho de consulta de los pueblos indígenas- sostuve que la invalidez debió extenderse a un precepto que autorizaba una excepción a este derecho, ya que advertí una relación de dependencia procedimental.

En el caso, me parece que no se surte ninguno de estos criterios. Al tratarse de facultades concurrentes, la validez de las diversas disposiciones contenidas en la Ley requiere depende de la aplicación de los distintos parámetros pertinentes a la materia de trata de personas, lo que implica un análisis autónomo de preceptos respecto de los cuales no hay una acción de por medio.

En ese sentido, si bien existen disposiciones cuya validez podría cuestionarse de haber sido impugnadas, considero que no es pertinente realizar un estudio oficioso de la totalidad del ordenamiento, sometiendo cada precepto a los distintos criterios que, a mi juicio, determinan la validez o invalidez de las normas estatales en esta materia.

2. Voto particular en relación al efecto retroactivo decretado en el fallo.

El Tribunal Pleno, por mayoría de seis votos, decidió invalidar retroactivamente los preceptos impugnados. En consecuencia, la declaración de invalidez surtirá sus efectos a partir de la fecha en que entraron en vigor estas disposiciones.

Voté en contra del sentido del fallo y a favor de la propuesta que durante la sesión sugirió la Ministra Margarita Luna Ramos, a la que

**VOTO CONCURRENTE Y PARTICULAR
QUE SE FORMULA EN LA ACCIÓN DE
INCONSTITUCIONALIDAD 6/2015 Y
ACUMULADA 7/2015**

me referiré más adelante, en atención al criterio que he desarrollado respecto a esta cuestión.

E artículo 45 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución General, establece que la declaración de invalidez de las sentencias no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, **en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables.**

Esto es, por regla general las sentencias que declaren la invalidez de normas generales no tendrán efectos retroactivos, a menos de que se trate de la materia penal. Es por ello que en un principio compartí la posición mayoritaria del Tribunal Pleno respecto a la retroactividad de la invalidez de las normas de carácter penal.

Sin embargo, una mayor reflexión sobre el tema me ha llevado a modificar mi criterio en diversos asuntos en los que considero que los principios generales de la materia penal imponen una solución diversa. Por ejemplo, en la Acción de Inconstitucionalidad 33/2011, sostuve que cuando la norma impugnada y reformada es más benéfica, procede sobreseer por cesación de efectos, aun tratándose en materia penal, pues en atención al principio de mayor beneficio, la norma anterior ya no podría ser aplicada por ningún operador jurídico.

De igual manera, al fallarse la acción de inconstitucionalidad 41/2013 -relativa a la cesación de efectos de una norma que regulaba el delito de aborto por motivo de un nuevo acto legislativo-, si bien la disposición en estudio era de carácter penal, voté a favor del sobreseimiento. Al establecer una excluyente de responsabilidad adicional, la norma vigente era más benéfica que la reformada, de

**VOTO CONCURRENTE Y PARTICULAR
QUE SE FORMULA EN LA ACCIÓN DE
INCONSTITUCIONALIDAD 6/2015 Y SU
ACUMULADA 7/2015**

modo que las conductas acaecidas bajo la vigencia de la norma anterior se registrarían necesariamente por el nuevo precepto.

Finalmente, al fallarse la acción de inconstitucionalidad 29/2015 voté en contra de imprimir efectos retroactivos a la declaratoria de invalidez pues, al igual que en este caso, consideré que ello no implicaba ningún beneficio para las personas a las que se habían aplicado los preceptos impugnados.

De esta forma, no creo que siempre que se invaliden normas penales sea necesario imprimir al fallo efectos retroactivos. El artículo 45 de la Ley Reglamentaria de la materia no establece una regla genérica de retroactividad en materia penal sino una excepción a la regla de no retroactividad y una remisión a los principios generales y normas aplicables en esta materia para la determinación de los efectos, lo que hace necesario analizar las características particulares de cada asunto para identificar los principios y reglas que deban tener impacto en ellos.

En particular, considero que únicamente cuando se advierta que el vicio de inconstitucionalidad amerita la reposición del procedimiento o consecuencias concretas en beneficio de alguna persona, la invalidez debe surtir efectos retroactivos; en cambio, cuando ello no implique un beneficio, debe estarse a la prohibición de dar retroactividad a las sentencias.

Ahora bien, al discutir los efectos que debían imprimirse a la declaratoria de invalidez en el presente asunto, la Ministra Margarita Luna Ramos sugirió que la declaratoria surtiera efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de la sentencia al Congreso del Estado, sin perjuicio de que los operadores jurídicos pudieran fijar

**VOTO CONCURRENTE Y PARTICULAR
QUE SE FORMULA EN LA ACCIÓN DE
INCONSTITUCIONALIDAD 6/2015 Y
ACUMULADA 7/2015**

efectos retroactivos en casos concretos, conforme a los principios de la materia penal.

Comparto dicha propuesta, pues estimo que es la que más se acerca a mi postura original. En efecto, los artículos 3°, 6°,7°, 8°, 11, 47, 48, 49, 50, 51 y 52 constituyen normas aplicables durante distintas etapas del procedimiento penal, de modo que no es posible aplicar una regla general que abarque la totalidad de los supuestos que pudieran presentarse.

De este modo, estimo que la propuesta descrita permite a los distintos operadores determinar de acuerdo con las particularidades de cada caso si la retroactividad es o no en beneficio de la persona a la cual se aplica el precepto, conforme a los principios y reglas aplicables en materia penal.

En estas condiciones, al haberse aprobado por mayoría de seis votos la propuesta que imprime efectos retroactivos a la declaratoria de invalidez, voté en contra del fallo.

MINISTRO ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA

VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL SEÑOR MINISTRO JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 6/2015 Y SU ACUMULADA 7/2015.

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesiones de trece, dieciséis, diecisiete y diecinueve de mayo de dos mil dieciséis, resolvió las acciones de inconstitucionalidad citadas al rubro, donde se determinó la invalidez de diversos artículos de la Ley en Materia de Trata de Personas del Estado de Quintana Roo.

Ahora, si bien comparto el sentido de la resolución, lo cierto es que estimo necesario precisar diversas consideraciones respecto a **la determinación relativa a los efectos retroactivos de la declaratoria de invalidez de los artículos considerados inconstitucionales;** como se expondrá a continuación:

Conforme al considerando **SEXTO**, se determina que la invalidez de los artículos 3º, 6º, 7º, 8º, 11, 47, 48, 49, 50, 51 y 52 de la Ley en Materia de Trata de Personas del Estado de Quintana Roo, surtirá efectos retroactivos al veinticuatro de diciembre de dos mil catorce, fecha en que entró en vigor, correspondiendo a los operadores jurídicos competentes decidir y resolver, en cada caso concreto sujeto a su conocimiento, de acuerdo con los principios generales y disposiciones legales aplicadas en esta materia.

Asimismo, se complementa la anterior determinación al establecer que las mencionadas declaraciones de invalidez con efectos retroactivos, surtirán efectos una vez que sean notificados los

VOTO CONCURRENTENTE EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 6/2015 Y SU ACUMULADA 7/2015.

puntos resolutiveos de la sentencia al Poder Legislativo del Estado de Quintana Roo.

Ahora, desde mi perspectiva, la referida declaratoria de invalidez debería tener efectos retroactivos con base en el artículo 45 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 constitucional, toda vez que estamos ante un asunto en materia penal.

De manera tal que, si bien comparto que la invalidez de las normas tenga efectos retroactivos, los cuales evidentemente no pueden ir más allá de la fecha en que esta legislación entró en vigor, lo cierto es que considero necesario aclarar que dicha invalidez, en ningún caso, podría justificar una libertad en un proceso penal, o anular el mismo, y en consecuencia, que no fuera sancionado, como debe ser un delito tan sensible, respecto del cual se ha legislado tanto como es el de trata de personas.

En esa virtud, conforme lo he sostenido, considero que en la sentencia, de manera relevante, se debió precisar que esta invalidez no debe generar, en los casos concretos, la libertad de una persona, sino en todo caso que se apliquen las normas vigentes —que en este supuesto serían las de la Ley General Para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos— en los procesos en los que se hubieran aplicado aquellas que han sido invalidadas.

La postura que mantengo, obedece precisamente a la naturaleza del delito, y a la trascendencia que pueda tener la invalidez de normas que han sido aplicadas en procesos penales que están en curso, e incluso en los ya concluidos.

**VOTO CONCURRENTENTE EN LA ACCIÓN DE
INCONSTITUCIONALIDAD 6/2015 Y SU
ACUMULADA 7/2015.**

Por las razones expresadas, comparto la invalidez de los artículos 3º, 6º, 7º, 8º, 11, 47, 48, 49, 50, 51 y 52 de la Ley en Materia de Trata de Personas del Estado de Quintana Roo, pero estimo relevante señalar que en la sentencia se debieron puntualizar las consideraciones plasmadas en el presente voto.

MINISTRO

JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

LIC. RAFAEL COELLO CETINA

NIPR/asg

ESTA HOJA CORRESPONDE AL **VOTO CONCURRENTENTE** QUE FORMULA EL MINISTRO JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO EN LA **ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 6/2015 Y SU ACUMULADA 7/2015. CONSTE.**