

Asunto: Acción de Inconstitucionalidad.

Promovente: María del Rosario Piedra Ibarra, Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

Ciudad de México, a 26 de diciembre de 2022

Suprema Corte de Justicia de la Nación.

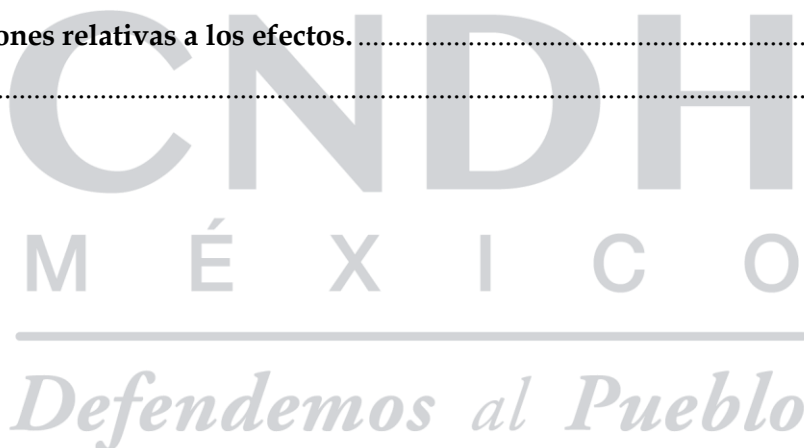
María del Rosario Piedra Ibarra, Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, de conformidad con lo dispuesto en el inciso g) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dentro del plazo establecido, promuevo acción de inconstitucionalidad en contra de diversas disposiciones de la Ley para Prevenir, Atender, Combatir y Erradicar la Trata de Personas en el Estado de Nuevo León, reformada mediante Decreto número 251 publicado en el Periódico Oficial de esa entidad federativa el 25 de noviembre de 2022.

Señalo como domicilio legal para oír y recibir todo tipo de notificaciones el ubicado en Boulevard Adolfo López Mateos número 1922, quinto piso, colonia Tlacopac, demarcación territorial Álvaro Obregón, C.P. 01049, Ciudad de México.

Designo como delegada y delegado, en términos del artículo 59, en relación con el 11, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a Luciana Montaña Pomposo y Jesús Roberto Robles Maloof, con cédulas profesionales números 4602032 y 3184380, respectivamente, que la y lo acreditan como licenciada y licenciado en Derecho; asimismo, conforme al artículo 4º de la invocada Ley Reglamentaria, autorizo para oír y recibir notificaciones a las licenciadas y los licenciados Kenia Pérez González, Marisol Mirafuentes de la Rosa, Juan de Dios Izquierdo Ortiz y Francisco Alan Díaz Cortes; así como a Beatriz Anel Romero Melo y Abraham Sánchez Trejo.

Índice

I. Nombre de la promovente:.....	3
II. Órganos legislativo y ejecutivo que emitieron y promulgaron las normas generales impugnadas:.....	3
III. Norma general cuya invalidez se reclama y el medio oficial en que se publicó:....	3
IV. Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados:	3
V. Derechos fundamentales que se estiman violados:.....	4
VI. Competencia.....	4
VII. Oportunidad en la promoción.	4
VIII. Legitimación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para promover la acción de inconstitucionalidad.	5
IX. Introducción.	6
X. Concepto de invalidez.....	6
ÚNICO.....	6
A. Derecho a la seguridad jurídica y principio de legalidad	7
B. Inconstitucionalidad de las normas impugnadas	11
1. Indebida supletoriedad de normas	11
2. Inhabilitación constitucional para legislar sobre materias relacionadas con el delito de trata de personas	22
XI. Cuestiones relativas a los efectos.....	26
A N E X O S	26



A efecto de dar cumplimiento a lo previsto en el artículo 61 de la ley que regula este procedimiento manifiesto:

I. Nombre de la promovente:

María del Rosario Piedra Ibarra, en mi calidad de Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

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

- A. Congreso del Estado Libre y Soberano de Nuevo León.
- B. Gobernador Constitucional del Estado Libre y Soberano de Nuevo León.

III. Norma general cuya invalidez se reclama y el medio oficial en que se publicó:

Artículos 2 TER y 3, en las porciones normativas “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 Nacional de Extinción de Dominio y la Ley General de Víctimas”, de la Ley para Prevenir, Atender, Combatir y Erradicar la Trata de Personas en el Estado de Nuevo León, reformada mediante Decreto número 251 publicado en el Periódico Oficial de esa entidad federativa el 25 de noviembre de 2022, cuyo texto es el siguiente:

“Artículo 2 TER. El consentimiento otorgado por la víctima, cualquiera que sea su edad y en cualquier modalidad de los delitos previstos en la Ley General no constituirá causa excluyente de responsabilidad penal”.

Artículo 3.- En todo lo no previsto por esta Ley serán aplicables supletoriamente, en lo que a sus materias corresponda, 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, del Código Penal para el Estado de Nuevo León, el Código Nacional de Procedimientos Penales, la Ley Nacional de Extinción de Dominio y la Ley General de Víctimas, así como la Ley de Víctimas del Estado de Nuevo León, y demás leyes aplicables.

IV. Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados:

- 1º, 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

V. Derechos fundamentales que se estiman violados:

- Derecho a la seguridad jurídica.
- Principio de legalidad.

VI. Competencia.

Esa Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; y 1 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, toda vez que se solicita la declaración de inconstitucionalidad de las disposiciones precisadas en el apartado III del presente ocurso.

VII. Oportunidad en la promoción.

El artículo 105, fracción II, segundo párrafo, de la Constitución General de la República, así como el diverso 60¹ de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del precepto constitucional indicado, disponen que el plazo para la presentación de la demanda de acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales, contados a partir del día siguiente al de la publicación de la norma impugnada.

En el caso, las normas cuya inconstitucionalidad se demanda se publicaron en el Periódico Oficial del Estado de Nuevo León el 25 de noviembre de 2022, por lo que el plazo para promover el presente medio de control constitucional corrió del sábado 26 del mismo mes al domingo 25 de diciembre de la presente anualidad.

Sin embargo, al ser inhábil este último día para la presentación de la demanda, por disposición legal expresa del citado artículo 60, la misma puede presentarse el primer día hábil siguiente. Por lo tanto, al promoverse el día de hoy la acción es oportuna.

¹ “**Artículo 60.** El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente. (...)”

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

El artículo 105, fracción II, inciso g)², de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos está facultada para plantear la posible inconstitucionalidad de normas generales que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución y en los tratados internacionales de los cuales México es parte, respecto de legislaciones federales y de las entidades federativas.

Conforme a dicho precepto constitucional, acudo ante ese Alto Tribunal en mi calidad de Presidenta de este Organismo Autónomo, en los términos del artículo 11 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, aplicable en materia de acciones de inconstitucionalidad conforme al diverso 59 del mismo ordenamiento legal. La facultad de representación se encuentra prevista en el artículo 15, fracción XI,³ de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

M É X I C O

Defendemos al Pueblo

² “**Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes: (...)

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

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

g) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal o de las entidades federativas, 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 las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas; (...).”

³ “**Artículo 15.** El Presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones: (...)

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

IX. Introducción.

Los problemas que actualmente enfrenta nuestro país requieren para su atención una transformación de sus instituciones públicas. Por ello, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) busca acercarse a quienes más lo necesitan y recuperar así la confianza de las personas.

La tarea de la CNDH es y siempre será velar por la defensa de los derechos humanos de todas las personas. En ese sentido, está comprometida a vigilar que se respeten los tratados internacionales, la Constitución y las leyes emanadas de la misma.

Nuestra Norma Fundamental dotó a esta Institución para promover ante esa Suprema Corte de Justicia de la Nación acciones de inconstitucionalidad como garantía constitucional que sirve para velar por un marco jurídico que proteja los derechos humanos y evitar su vulneración por las leyes emitidas por los Congresos federal y/o locales.

El ejercicio de esta atribución no busca, en ningún caso, confrontar o atacar a las instituciones ni mucho menos debilitar nuestro sistema jurídico sino, por el contrario, su objetivo es consolidar y preservar nuestro Estado de Derecho, defendiendo la Constitución y los derechos humanos por ella reconocidos. De esta manera, la finalidad pretendida es generar un marco normativo que haga efectivo el respeto a los derechos y garantías fundamentales.

Así, la presente acción de inconstitucionalidad se encuadra en un contexto de colaboración institucional, previsto en la Norma Suprema con la finalidad de contribuir a que se cuente con un régimen normativo que sea compatible con el parámetro de regularidad constitucional en materia de derechos humanos.

Defendemos al Pueblo

X. Concepto de invalidez.

ÚNICO. Las disposiciones impugnadas de la Ley para Prevenir, Atender, Combatir y Erradicar la Trata de Personas en el Estado de Nuevo León, transgreden el derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad.

Lo anterior debido a que el artículo 2 TER regula un supuesto ya 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; mientras que el diverso numeral 3º, en las porciones normativas precisadas, establece que se observarán de manera supletoria leyes de carácter nacional o general que son de aplicación directa en el territorio mexicano.

En el presente concepto de invalidez se desarrollan los argumentos por los que este Organismo Nacional considera que no resulta constitucionalmente válido que la Ley impugnada establezca la aplicación supletoria 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 Nacional de Extinción de Dominio y la Ley General de Víctimas.

Asimismo, se explicará el motivo por el cual el legislador de la entidad se excede de sus facultades de creación normativa al haber establecido en la Ley impugnada una previsión ya contenida 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.

Para sustentar lo anterior, en un primer apartado se abordarán los alcances del derecho humano a la seguridad jurídica y su correlativo principio de legalidad, parámetro a la luz del cual se analiza la transgresión en que incurren las normas sometidas a escrutinio ante ese Alto Tribunal.

A. Derecho a la seguridad jurídica y principio de legalidad

El derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad previstos en los artículos 14 y 16 de la Norma Fundamental, así como el 9 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, constituyen prerrogativas fundamentales por virtud de las cuales toda persona se encuentra protegida frente al arbitrio de la autoridad estatal.

Estas máximas constitucionales buscan proteger los derechos fundamentales de las personas en contra de afectaciones e injerencias arbitrarias de la autoridad, cometidas sin autorización legal o en exceso de las potestades autorizadas legalmente.⁴

⁴ Véase la sentencia del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 10/2014 y su acumulada 11/2014, en sesión pública del 22 de marzo de 2018, bajo la ponencia del Ministro Javier Laynez Potisek, párr. 50.

En este sentido, estos mandatos constitucionales son prerrogativas fundamentales cuyo contenido esencial radica en “saber a qué atenerse”, por lo que garantizan que toda persona se encuentre protegida frente al arbitrio de la autoridad estatal, es decir, su *ratio essendi* es la proscripción de la discrecionalidad y arbitrariedad en todos los casos en que el Estado realice las actuaciones que le corresponden en aras de salvaguardar el interés y el orden público.

Así, de una interpretación armónica y congruente del contenido de los artículos 14 y 16 constitucionales, que salvaguardan los principios de legalidad y seguridad jurídica de las personas, se colige que **el actuar de todas las autoridades debe estar perfectamente acotado de manera expresa en la ley**, y debe tener como guía en todo momento, en el ámbito de sus competencias, la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

Ello quiere decir que la actuación de las autoridades debe estar determinada y consignada en los textos normativos que sean acordes con lo previsto en la Norma Suprema, así como con las leyes secundarias que resulten conformes con la misma, de otro modo, se les dotaría de un poder arbitrario incompatible con el régimen de legalidad.

En esa tesitura, no es posible la afectación a la esfera jurídica de una persona a través de actos de autoridades ausentes de un marco normativo habilitante y que acote debidamente su actuación, pues es principio general de derecho que, en salvaguarda de la legalidad, la autoridad sólo puede hacer lo que la ley le autoriza.

Por lo tanto, las leyes, como expresión de una voluntad general soberana, deben asegurar a las personas que la autoridad sujetará sus actuaciones dentro de un marco de atribuciones acotado, para que el aplicador de la norma pueda ejercer su labor de creación normativa sin arbitrariedad alguna y, además, para que el destinatario de la misma tenga plena certeza sobre su actuar y situación ante las leyes.

Sobre esa línea argumentativa, los principios de legalidad y seguridad jurídica constituyen un límite al actuar de todo el Estado mexicano, por lo cual, el espectro de protección que otorgan dichas prerrogativas **no se acota exclusivamente a la aplicación de las normas y a las autoridades encargadas de llevar a cabo dicho empleo normativo, sino que se hacen extensivos al legislador**, como creador de las normas, quien se encuentra obligado a establecer disposiciones claras y precisas que

no den pauta a una aplicación de la ley arbitraria y, además, a que los gobernados tengan plena certeza sobre a quién se dirige la disposición, su contenido y la consecuencia de su incumplimiento.

En otras palabras, paralelo al reconocimiento del derecho a la seguridad jurídica y al principio de legalidad, se erige la obligación de las autoridades legislativas de establecer leyes que brinden certidumbre jurídica y se encuentren encaminadas a la protección de los derechos de las personas.

Además, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha interpretado que la seguridad jurídica debe entenderse como una garantía constitucional, contenida en los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal, que parte de un principio de certeza en cuanto a la aplicación de disposiciones constitucionales y legales que definen la forma en que las autoridades del Estado han de actuar y que la aplicación del orden jurídico será eficaz. De tal manera que dichas salvaguardias se respetan por las autoridades legislativas cuando las disposiciones de observancia general que crean generan certidumbre a sus destinatarios sobre las consecuencias jurídicas de su conducta, al ubicarse en cualquier hipótesis que contemple la norma, evitando con esto que las autoridades actúen de manera arbitraria.⁵

Hasta lo aquí expuesto, puede afirmarse que en observancia del derecho a la seguridad jurídica, las disposiciones jurídicas generales que se determinen en un ordenamiento legal deben provenir de aquel poder que, conforme a la Constitución Federal, está habilitado para llevar a cabo tal función legislativa.⁶ Así, cuando una autoridad —incluso legislativa— carece de sustento constitucional para afectar la esfera jurídica de las personas, se instituye como una autoridad que se conduce arbitrariamente.

⁵ Véase la sentencia del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 9/2011, en sesión pública del 31 de enero de 2013, bajo la ponencia del Ministro Sergio A. Valls Hernández.

⁶ Lo anterior fue sustentado por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al emitir la tesis de jurisprudencia número 226 de la Séptima Época, publicada en el Apéndice del Semanario Judicial de la Federación 1917-2000, Tomo I, Materia Constitucional, página 269, cuyo rubro y texto se transcriben enseguida: "**FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LOS ACTOS DE AUTORIDAD LEGISLATIVA.** Este Tribunal Pleno ha establecido que por fundamentación y motivación de un acto legislativo, **se debe entender la circunstancia de que el Congreso que expide la ley, constitucionalmente esté facultado para ello, ya que estos requisitos, en tratándose de actos legislativos, se satisfacen cuando actúa dentro de los límites de las atribuciones que la Constitución correspondiente le confiere (fundamentación), y cuando las leyes que emite se refieren a relaciones sociales que reclaman ser jurídicamente reguladas (motivación); sin que esto implique que todas y cada una de las disposiciones que integran estos ordenamientos deben ser necesariamente materia de una motivación específica.**"

Es importante apuntar que en el Estado federal mexicano todo aquello que no esté expresamente concedido por la Constitución General a las autoridades federales, se entiende reservado a los Estados o a la Ciudad de México, según corresponda.

En consecuencia, las entidades federativas, en el ámbito legislativo, pueden emitir normas que regulen todo aquello que no esté expresamente concedido al Congreso de la Unión, pues de lo contrario estarían trasgrediendo el orden constitucional al realizar actos que afectan la esfera jurídica de los gobernados sin estar habilitados para ello, en detrimento del derecho a la seguridad jurídica y del principio de legalidad.

Por tanto, los órganos emisores de las normas no solo deben observar que las personas tengan plena certeza sobre a quién se dirige la disposición, su contenido y la consecuencia de su incumplimiento, sino también que en todo su actuar se conduzcan de conformidad con los mandatos, límites y facultades que prescribe la Constitución Federal.

En conclusión, es posible resumir los supuestos en los cuales se ven vulnerados el principio de legalidad y el derecho de seguridad jurídica:

- 1) Cuando la actuación por parte de cualquier autoridad del Estado no se encuentra debidamente acotada o encauzada conforme a la Constitución o las leyes secundarias que resultan acordes a la Norma Fundamental.
- 2) Cuando la autoridad estatal actúa con base en disposiciones legales que contradicen el texto constitucional.
- 3) Cuando la autoridad afecta la esfera jurídica de los gobernados sin un sustento legal que respalde su actuación.

Como corolario, es pertinente resaltar que el respeto a la seguridad jurídica y a la legalidad constituyen dos pilares fundamentales para el desarrollo del Estado Constitucional Democrático de Derecho. La inobservancia de estas premisas fundamentales hace imposible la permanencia y el desarrollo adecuado del Estado mexicano, precisamente cuando el actuar de la autoridad no se rige por estos mandatos de regularidad, el Estado de Derecho desaparece y es sustituido por la arbitrariedad.

B. Inconstitucionalidad de las normas impugnadas

1. Indebida supletoriedad de normas

Acotado el parámetro de regularidad constitucional que se estima aplicable al presente asunto, corresponde analizar la institución de la supletoriedad establecida por el legislador local en el artículo 3, en las porciones normativas “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 Nacional de Extinción de Dominio y la Ley General de Víctimas”, de la Ley para Prevenir, Atender, Combatir y Erradicar la Trata de Personas en el Estado de Nuevo León, reformada mediante Decreto número 251 publicado en el periódico oficial de la entidad federativa el 25 de noviembre de 2022.

Para entrar al estudio de la inconstitucionalidad en que incurren las porciones normativas acotadas, conviene tener como punto de partida que la Ley impugnada fue emitida por el Congreso neoleonés con el objeto establecer la prevención, atención, combate y erradicación de la trata de personas, así como la adopción de medidas de protección, atención y asistencia necesarias para garantizar los derechos de las víctimas del delito de trata de personas, previsto y sancionado 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.

Ahora bien, el legislador local estableció que, para lograr el objetivo de la ley, así como para su adecuada integración normativa, el régimen de supletoriedad es el siguiente:

*“Artículo 3.- En todo lo no previsto por esta Ley serán aplicables supletoriamente, en lo que a sus materias corresponda, 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**, del Código Penal para el Estado de Nuevo León, **el Código Nacional de Procedimientos Penales, la Ley Nacional de Extinción de Dominio y la Ley General de Víctimas**, así como la Ley de Víctimas del Estado de Nuevo León, y demás leyes aplicables.”*

De la disposición transcrita, se desprende que en el supuesto de que dicho ordenamiento sea omiso en regular alguna cuestión vinculada con la prevención, atención, combate, sanción u otra relacionada con los delitos de trata de personas, se aplicará supletoriamente:

1. 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.
2. El Código Nacional de Procedimientos Penales.
3. La Ley Nacional de Extinción de Dominio.
4. La Ley General de Víctimas.

De lo anterior, se colige que el legislador estatal determinó que en todo lo no previsto en la ley impugnada y con la finalidad de integrar su contenido, se estará a estos cuatro ordenamientos de carácter nacional y general.

Ahora bien, para comprender el incorrecto empleo de la institución de la supletoriedad en la ley combatida, advertida por esta Institución Autónoma, conviene realizar algunas precisiones sobre la materia.

La institución de la supletoriedad, como lo ha interpretado ese Máximo Tribunal, se da respecto de otra norma para integrar una omisión en la misma o para interpretar sus disposiciones y que se integren con otras normas o principios contenidos en otras leyes.⁷

En otros términos, se trata de una institución jurídica que sirve para la **integración normativa**, cuya finalidad es llenar el vacío de la ley.⁸ Es decir, su propósito es complementar una norma cuando una cuestión no se encuentra prevista en la misma, de manera que permite que se aplique de manera secundaria otro ordenamiento para subsanar una omisión o vacío legal. Además, esa Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido cuatro requisitos que se deben acreditar para que opere la supletoriedad en las leyes⁹:

⁷ Tesis de jurisprudencia 2a./J. 34/2013, de la Segunda Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, Décima época, Materia constitucional, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XVIII, Tomo 2, marzo de 2013, p. 1065, de rubro "**SUPLETORIEDAD DE LAS LEYES. REQUISITOS PARA QUE OPERE**".

⁸ Tesis aislada 2a. CXIX/2009, de la Segunda Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena época, Materia común, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXX, octubre de 2009, p. 129, de rubro "**APLICACIÓN SUPLETORIA DE LEYES. EL HECHO DE QUE UN ORDENAMIENTO LEGAL NO LA PREVEA EXPRESAMENTE, NO LO TORNA INCONSTITUCIONAL**".

⁹ Tesis de jurisprudencia 2a./J. 34/2013, de la Segunda Sala de este Alto Tribunal, Décima Época, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XVIII, Tomo 2, marzo de 2013, página 065, de rubro: "**SUPLETORIEDAD DE LAS LEYES. REQUISITOS PARA QUE OPERE.**", así como las sentencias dictadas en las acciones de inconstitucionalidad 104/2019 y 114/2020, resueltas

- a) El ordenamiento legal por suplir debe establecer expresamente esa posibilidad, indicando la ley o normas que pueden aplicarse supletoriamente, o que un ordenamiento establezca que aplica, total o parcialmente, de manera supletoria a otros.
- b) La ley por suplir no debe contemplar la institución o las cuestiones jurídicas que pretenden aplicarse supletoriamente o, aun estableciéndolas, no las desarrolle o las regule deficientemente.
- c) Esa omisión o vacío legislativo haga necesaria la aplicación supletoria de un ordenamiento diverso para solucionar la controversia o el problema jurídico planteado, sin que sea válido atender a cuestiones jurídicas que el legislador no tuvo intención de establecer en la ley a suplir.
- d) Las normas aplicables supletoriamente no deben contrariar el ordenamiento legal a suplir, sino que deben ser congruentes con sus principios y con las bases que rigen específicamente la institución de que se trate.

Sentadas esas bases, esta Comisión Nacional estima que el precepto normativo impugnado establece un indebido régimen de supletoriedad, en virtud de que el legislador determinó que, frente a algún vacío legal de la Ley impugnada, se podrán aplicar supletoriamente y de manera secundaria -en lo que correspondan- 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 Nacional de Extinción de Dominio y la Ley General de Víctimas.

Por una cuestión de orden, en primer lugar, se explicarán los motivos por los cuales el legislador local no puede establecer la aplicación supletoria de la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos. Al respecto, es menester referir lo que dispone el artículo 73, fracción XXI, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos sobre esa materia:

en sesión del 18 de enero de 2021 y 19 de enero de 2021, respectivamente, ambas bajo la ponencia del Ministro Luis María Aguilar Morales.

“Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

I. a XX. ...

XXI. Para expedir:

- a) Las leyes generales que establezcan como mínimo, los tipos penales y sus sanciones en las materias de secuestro, desaparición forzada de personas, otras formas de privación de la libertad contrarias a la ley, **trata de personas**, tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, así como electoral.
(...).”*

Acorde con lo anterior, la disposición transitoria Segunda del Decreto de reforma constitucional de 14 de julio de 2011 ordenó al Congreso de la Unión expedir la ley General para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas.¹⁰

Tal mandato constitucional se vio materializado el 14 de junio de 2012 con la expedición y publicación en el Diario Oficial de la Federación de la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos, cuyo objeto es el siguiente¹¹:

- 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, de las entidades federativas y Municipales.
- Establecer los tipos penales en materia de trata de personas y sus sanciones.
- Determinar los procedimientos penales aplicables a estos delitos.
- La distribución de competencias y formas de coordinación en materia de protección y asistencia a las víctimas de los delitos objeto de esta Ley.

¹⁰ Decreto por el que se reforman los artículos 19, 20 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de julio de 2011:

Primero. (...)

“Segundo. El Congreso de la Unión deberá expedir la Ley General para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas, en un plazo no mayor a los 180 días siguientes a la entrada en vigor del presente Decreto.”

¹¹ Artículo 2º 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.

- 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 la Ley.
- 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.

Como consecuencia de la reforma constitucional apuntada, se modificó la distribución de la potestad normativa punitiva respecto del delito de trata de personas, ya que desde su entrada en vigor, dicha facultad quedó depositada, en exclusiva, en el Congreso de la Unión, privando 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 citado¹².

Por ende, atento a su naturaleza y objeto, es evidente que se trata de un ordenamiento emitido por el legislador federal por mandato expreso de la Constitución General de la República y que **es observancia directa en todo el territorio nacional**.

Por todo lo anterior, no resulta acorde con el andamiaje constitucional que el Congreso del Estado de Nuevo León prevea en su ordenamiento local la supletoriedad de una ley general, cuando es ésta la que establece las competencias, formas de coordinación, los tipos penales en la materia y sus respectivas sanciones, los procedimientos aplicables a los delitos, entre otras cuestiones esenciales, para que las entidades federativas emitan las respectivas leyes en la materia.

Ahora, respecto a la supletoriedad del Código Nacional de Procedimientos Penales, también es necesario partir de que conforme a la Constitución General de la República, se atribuyó al Congreso de la Unión la facultad de legislar **para establecer las normas que han de observarse en el proceso penal y que por tanto, serán de**

¹² Sentencia dictada en la acción de inconstitucionalidad 26/2012, resuelta en sesión del 21 de mayo de 2013, bajo la ponencia del Ministro Luis María Aguilar Morales, párr. 40 y 41

observancia directa en todo el territorio nacional, tal y como se desprende del artículo 73, fracción XXI, inciso c), del Texto Supremo, que por su relevancia se transcribe a continuación:

“Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

II. a XX. ...

XXI. Para expedir:

a) a b) ...

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

(...).”

Como se desprende de lo anterior, la fracción XXI, inciso c), de la mencionada disposición constitucional, prevé que será el Congreso de la Unión la autoridad encargada de expedir el cuerpo normativo único que regule los aspectos procesales penales, mandato que se vio materializado con la expedición del Código Nacional de Procedimientos Penales, que fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de marzo de 2014.

Dicha codificación nacional tiene el objeto de establecer las normas que han de observarse en la investigación, el procesamiento y la sanción de los delitos, para esclarecer los hechos, proteger al inocente, procurar que el culpable no quede impune y que se repare el daño, y así contribuir a asegurar el acceso a la justicia en la aplicación del derecho y resolver el conflicto que surja con motivo de la comisión del delito, en un marco de respeto a los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte.

Entonces, por disposición del Poder Reformador de la Constitución, respecto de esa materia, únicamente será el Congreso de la Unión la autoridad habilitada para su regulación en los términos señalados, además de ser legislación única, ya que ello brinda seguridad jurídica y unificación de términos y plazos para las actuaciones, así como los mecanismos y recursos aplicables para la materia penal, que por su naturaleza exige una mayor cautela en la protección de los principios del debido proceso; además de dotar de seguridad jurídica y legalidad a todos los procedimientos y proteger los derechos de los destinatarios de la norma, con la finalidad de que se aplique de igual manera en todo el territorio nacional.

Esto significa que, conforme a la Constitución Federal, al legislador local únicamente le corresponde llevar su actividad legislativa respecto de la normatividad complementaria que permita la implementación de esa legislación nacional¹³. En ese sentido, no corresponde al legislador estatal establecer en qué casos vinculados al proceso penal será aplicable la norma nacional de la materia, ni mucho menos su supletoriedad.

En esos términos, no es posible que opere la supletoriedad del Código Nacional referido, pues es inconcuso que en todo el sistema normativo –federal y estatal–al tratarse de un ordenamiento de aplicación directa en toda la República en materia de procedimiento penal, **es obligatoria su observancia para las autoridades de las entidades federativas conforme a sus ámbitos de competencia.**

Por cuanto hace a la aplicación supletoria de la Ley Nacional de Extinción de Dominio que prevé la ley local impugnada, ello también carece de congruencia con el sistema constitucional vigente porque al igual que los casos anteriores, se trata de un ordenamiento que fue emitido por mandato expreso de la Norma Fundamental, contenido en su artículo 73, fracción XXX –reformado mediante Decreto publicado el 14 de marzo de 2019– que para su pronta referencia se transcribe a continuación:

*“Artículo 73. El Congreso tiene facultad:
I. a XXIX-Z. (...)*

XXX. Para expedir la legislación única en materia procesal civil y familiar, así como sobre extinción de dominio en los términos del artículo 22 de esta Constitución, y

(...).”

En ese tenor, el precepto constitucional en mención faculta al Congreso de la Unión para legislar en materia de extinción de dominio, siendo este el único que puede expedir una legislación única en dicha materia, observando el contenido del artículo 22 constitucional¹⁴ que también fue reformado por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de marzo de 2019.

¹³ Véase la sentencia del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 114/2020, en sesión pública del 19 de enero de 2021, bajo la ponencia del Ministro Luis María Aguilar Morales, párr. 58.

¹⁴ “Artículo 22. (...)

No se considerará confiscación la aplicación de bienes de una persona cuando sea decretada para el pago de multas o impuestos, ni cuando la decrete la autoridad judicial para el pago de responsabilidad civil derivada de la comisión de un delito. Tampoco se considerará confiscación el decomiso que ordene la autoridad judicial de los bienes en caso de enriquecimiento ilícito en los

Bajo esa tesitura, es posible advertir que, a partir de la entrada en vigor de la reforma constitucional de 2019 en materia de extinción de dominio, las legislaturas locales dejaron de tener competencia para legislar en materia de extinción de dominio, al facultar exclusivamente al Congreso de la Unión para expedir una legislación única¹⁵.

Dicho ordenamiento nacional fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de agosto de 2019, el cual regula lo siguiente:

- La extinción de dominio de bienes a favor del Estado por conducto del Gobierno Federal y de las entidades federativas, según corresponda.
- El procedimiento correspondiente.
- Los mecanismos para que las autoridades administren los bienes sujetos al proceso de extinción de dominio, incluidos sus productos, rendimientos, frutos y accesorio.
- Los mecanismos para que, atendiendo al interés público, las autoridades lleven a cabo la disposición, uso, usufructo, enajenación y Monetización de los Bienes sujetos al proceso de extinción de dominio, incluidos sus productos, rendimientos, frutos y accesorios, y

términos del artículo 109, la aplicación a favor del Estado de bienes asegurados que causen abandono en los términos de las disposiciones aplicables, ni de aquellos bienes cuyo dominio se declare extinto en sentencia.

La acción de extinción de dominio se ejercerá por el Ministerio Público a través de un procedimiento jurisdiccional de naturaleza civil y autónomo del penal. Las autoridades competentes de los distintos órdenes de gobierno le prestarán auxilio en el cumplimiento de esta función. La ley establecerá los mecanismos para que las autoridades administren los bienes sujetos al proceso de extinción de dominio, incluidos sus productos, rendimientos, frutos y accesorios, para que la autoridad lleve a cabo su disposición, uso, usufructo, enajenación y monetización, atendiendo al interés público, y defina con criterios de oportunidad el destino y, en su caso, la destrucción de los mismos.

Será procedente sobre bienes de carácter patrimonial cuya legítima procedencia no pueda acreditarse y se encuentren relacionados con las investigaciones derivadas de hechos de corrupción, encubrimiento, delitos cometidos por servidores públicos, delincuencia organizada, robo de vehículos, recursos de procedencia ilícita, delitos contra la salud, secuestro, extorsión, trata de personas y delitos en materia de hidrocarburos, petrolíferos y petroquímicos.

A toda persona que se considere afectada, se le deberá garantizar el acceso a los medios de defensa adecuados para demostrar la procedencia legítima del bien sujeto al procedimiento.”

¹⁵ Sentencia dictada en la acción de inconstitucionalidad 103/2019, resuelta en sesión del 20 de julio de 2020, bajo la ponencia del Ministro José Fernando Franco González Salas, p. 15.

- Los criterios para el destino de los Bienes cuyo dominio se declare extinto en sentencia y, en su caso, la destrucción de los mismos. Así como señalar los hechos susceptibles de la extinción de dominio, de conformidad con el párrafo cuarto del artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En virtud de que se trata de una ley nacional única en la materia que regula, es de observancia directa en el territorio de Nuevo León, por lo tanto, el legislador local no puede establecer su aplicación supletoria en su régimen interno.

Finalmente, el artículo objeto de control constitucional también establece que la Ley General de Víctimas se aplicará supletoriamente en todo lo no previsto en la Ley para Prevenir, Atender, Combatir y Erradicar la Trata de Personas en el Estado de Nuevo León. En términos similares a los apuntados anteriormente, este Organismo Nacional considera que esa legislación no puede ser supletoria de un ordenamiento local, precisamente porque se trata de una ley general.

En efecto, la Ley General de Víctimas fue expedida por el legislador federal por mandato expreso del numeral 73, fracción XXIX-X, de la Norma Fundamental, el cual establece:

“Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

I. a XXIX-W. (...)

XXIX-X. Para expedir la legislación general que establezca la concurrencia de la federación, las entidades federativas, los municipios y, en su caso, las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de derechos de las víctimas.

(...).”

Dicha Ley general, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 9 de enero de 2013, es de observancia directa en todo el territorio nacional, y su objeto es:

- Reconocer y garantizar los derechos de las víctimas del delito y de violaciones a derechos humanos.
- Establecer y coordinar las acciones y medidas necesarias para promover, respetar, proteger, garantizar y permitir el ejercicio efectivo de los derechos

de las víctimas; así como implementar los mecanismos para que todas las autoridades en el ámbito de sus respectivas competencias cumplan con sus obligaciones de prevenir, investigar, sancionar y lograr la reparación integral.

- Garantizar un efectivo ejercicio del derecho de las víctimas a la justicia en estricto cumplimiento de las reglas del debido proceso.
- Establecer los deberes y obligaciones específicos a cargo de las autoridades y de todo aquel que intervenga en los procedimientos relacionados con las víctimas.
- Establecer las sanciones respecto al incumplimiento por acción o por omisión de cualquiera de las disposiciones previstas.

Así, es la Ley General de Víctimas la que establece las bases para que las entidades federativas emitan su ley local en la materia, por ende, es de aplicación directa en todo el territorio nacional y obliga a las autoridades, dentro de sus respectivas competencias, a actuar conforme a los principios y criterios establecidos en ella.

En suma, hasta lo aquí explicado, puede afirmarse válidamente que las leyes que el legislador previó como supletorias a la Ley para Prevenir, Atender, Combatir y Erradicar la Trata de Personas en el Estado de Nuevo León tienen en común que se trata de ordenamientos que **son de observancia directa en todo el territorio nacional por disposición expresa de la Constitución Federal**, al tratarse de legislaciones únicas en las materias que regulan, o bien, de ordenamientos que distribuyen competencias entre los distintos niveles de gobierno en las materias concurrentes y que sientan las bases para su respectiva regulación, y que por tales motivos se reserva la facultad de expedirlas al Congreso de la Unión.

De tal manera que al tratarse de leyes cuya expedición se reserva a la Federación, no pueden ser supletorias a la normatividad local, dado que aquéllas definen el contenido de estas últimas. En ese sentido, las leyes nacionales y generales mencionadas, como parte del fundamento de validez de la normativa expedida por las legislaturas de las entidades federativas, en este caso del estado de Nuevo León –en las materias correspondientes– no pueden ser al mismo tiempo supletorias; pues de lo contrario se generaría confusión al equiparar una relación competencial

y de validez, con otra de supletoriedad, distorsionando así el sistema normativo mexicano.

Por lo anterior, el precepto tildado de inconstitucional vulnera el derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad, ya que no establece una supletoriedad normativa que sea congruente con la Constitución Federal, pues el Congreso neoleonés no se encuentra habilitado para establecer la supletoriedad de leyes que son de observancia directa en toda la nación, tanto para las autoridades federales como para las entidades federativas.

Al respecto, ese Alto Tribunal ya ha declarado la invalidez de normas que establecen un régimen de supletoriedad en leyes locales respecto de disposiciones de observancia directa en todo el territorio nacional, por ejemplo, en las acciones de inconstitucionalidad 22/2015 y su acumulada 23/2015¹⁶, 79/2019¹⁷, 95/2019¹⁸, 104/2019¹⁹, 114/2020²⁰ y 260/2020²¹, entre otras.

De tal manera que las consideraciones de los mencionados precedentes son igualmente aplicables al presente caso, en el entendido de que el Congreso Nuevo León no se encuentra habilitado para establecer la supletoriedad de leyes que son de observancia directa en toda la nación, ya sea por tratarse de legislaciones únicas en la materia que regulan, o generales que sirven de ordenamientos marco, y que distribuyen competencia en los órdenes de gobierno.

En conclusión, se considera que debe de declararse la invalidez del artículo 3, en las porciones normativas “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 Nacional de Extinción de Dominio y la Ley General de Víctimas”, de la Ley para Prevenir, Atender, Combatir y Erradicar la Trata de Personas en el Estado de Nuevo León al establecer un indebido

¹⁶ Bajo la ponencia del Ministro Eduardo Medina Mora I, resuelta en sesión del 04 de junio de 2018.

¹⁷ Bajo la Ponencia del Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá, resuelta en sesión del 23 de abril de 2020.

¹⁸ Bajo la ponencia del Ministro Alberto Pérez Dayán, resuelta en sesión del 7 de enero de 2021.

¹⁹ Bajo la ponencia del Ministro Luis María Aguilar Morales, resuelta en sesión del 18 de enero de 2021.

²⁰ Bajo la ponencia del Ministro Luis María Aguilar Morales, resuelta en sesión del 19 de enero de 2021.

²¹ Bajo la ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, resuelta en sesión del 11 de julio de 2022.

régimen de supletoriedad y con ello, transgredir el derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad.

2. Inhabilitación constitucional para legislar sobre materias relacionadas con el delito de trata de personas

En el presente apartado se exponen los argumentos por los cuales se considera que el artículo 2 TER de la Ley para Prevenir, Atender, Combatir y Erradicar la Trata de Personas en el Estado de Nuevo León, en el que se dispone que el consentimiento otorgado por la víctima, cualquiera que sea su edad y en cualquier modalidad de los delitos previsto en la Ley General, no constituirá causa de excluyente de responsabilidad penal, genera una transgresión al derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad, toda vez de que se trata de una materia reservada al Congreso de la Unión.

En efecto, a juicio de esta Comisión Nacional, el legislador neoleonés se encuentra limitado para modificar, alterar e incluso replicar las reglas comunes para los delitos relacionados con la trata de personas, pues es 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 ordenamiento que, por mandato constitucional, establece competencias y formas de coordinación para la prevención, investigación, persecución y sanción de los delitos en materia de trata de personas; los tipos penales en materia de trata de personas y sus sanciones; determina los procedimientos penales aplicables a estos delitos; distribuye competencias y formas de coordinación en materia de protección y asistencia a las víctimas; establece 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 dicha Ley.

Para iniciar el presente estudio, es pertinente mencionar que el pasado 25 de noviembre del año en curso se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Nuevo León el Decreto número 251 por el que se reformaron y adicionaron diversas disposiciones de la Ley para Prevenir, Atender, Combatir y Erradicar la Trata de Personas en la entidad, entre las que se encuentra el artículo 2 TER, el cual prevé textualmente lo siguiente:

“Artículo 2 TER. El consentimiento otorgado por la víctima, cualquiera que sea su edad y en cualquier modalidad de ellos delitos previsto en la Ley General no constituirá causa excluyente de responsabilidad penal.”

Con la adición del precepto transcrito, el legislador local estableció una regla común de cuándo no operará la exclusión de responsabilidad penal por la comisión de algún delito previsto en la Ley General de la materia.

Atento a lo anterior, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos considera que el legislador de la entidad no está habilitado para adicionar, modificar o replicar las reglas comunes aplicables para los delitos de trata de personas, pues por mandato del artículo 73, fracción XXI, inciso a), de la Norma Fundamental, corresponde exclusivamente al Congreso de la Unión legislar en dicha materia mediante la expedición de una ley general.

Para explicar con mayor claridad lo anterior, es importante abundar sobre el diseño competencial establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en cuanto a la facultad para regular las normas aplicables para los delitos de trata de personas en nuestro país.

Como punto de partida, se recuerda que el 14 de julio de 2011 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se reformó la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos²², en la que se precisó que el Congreso de la Unión tendría la facultad para expedir una ley general en materia de trata de personas, que estableciera, 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.

Con ello se buscó dotar de herramientas jurídicas efectivas a la autoridad para que investigue, persiga y sancione delitos tan aberrantes como la trata de personas, considerándose que esto solo será posible si los tres órdenes de gobierno se coordinan bajo una Ley General en materia de Trata de Personas, en pro de la salvaguarda de la nación mexicana.²³

²² Publicación del Decreto por el que se reforma el primer párrafo de la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consultable en:

https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_195_14jul11.pdf

²³ DECRETO por el que se reforman los artículos 19, 20 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/proceso/lxi/131_DOE_14jul11.pdf

Así, la intención de facultar al Congreso de la Unión para legislar sobre trata de personas **fue crear homogeneidad en su regulación que facilitara la investigación, persecución y sanción de esos delitos** para combatirlos con mayor eficacia, por lo que se buscaba que fuera a través de un solo ordenamiento jurídico en el que se establecieran los supuestos en los que las autoridades locales podrían perseguir los delitos ahí tipificados y, a partir de lo anterior, que correspondiera exclusivamente a una ley general prever los tipos penales y sanciones, así como las reglas o bases sobre las cuales las entidades federativas tendrán que constreñirse para su investigación.

En ese sentido, el Poder Reformador de la Constitución no autorizó a las entidades federativas a legislar en relación con los delitos respectivos, ni mandató una incorporación de estos a los códigos penales locales, precisamente porque desde la Constitución se facultó al Congreso de la Unión para emitir una ley general en la materia, cuyo objetivo es fijar los parámetros para que las autoridades de las entidades federativas puedan actuar respecto de las conductas tipificadas en ella.

Lo anterior significa que, en la actualidad, las legislaturas locales únicamente tienen una facultad residual en la materia, es decir, sólo pueden legislar respecto de lo que expresamente les confiere la Ley General y en aquellas cuestiones que no estén previstas en dicho ordenamiento, siempre y cuando no contradigan o establezcan parámetros diferenciados a los regulados en la citada Ley marco.

Sobre esas bases constitucionales, 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, misma que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de junio de 2012.

En su artículo 1º, la Ley General prevé que su objeto es establecer competencias y formas de coordinación para la prevención, investigación, persecución y sanción de los delitos en materia de trata de personas; los tipos penales en materia de trata de personas y sus sanciones; determinar los procedimientos penales aplicables a estos delitos; distribuir competencias y formas de coordinación en materia de protección y asistencia a las víctimas de los delitos; 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 la misma Ley.

Conforme a lo expuesto, es claro que resulta indisponible para los órganos legislativos locales regular aquellas cuestiones ya contenidas ese ordenamiento, e incluso innecesario replicar lo que esa ley ya establece, pues ésta cuenta con sustento constitucional para dotar de contenido a la regulación en dicha materia y prever los aspectos en los que únicamente estarán habilitadas las legislaturas locales.

En esa línea, la Ley General mencionada contiene una disposición que precisamente prohíbe que se considere como causa de exclusión de responsabilidad penal cuando exista consentimiento otorgado por la víctima. A continuación, se confrontan ambas disposiciones, a efecto de evidenciar que regulan esencialmente el mismo tema:

Ley General de la materia	Ley local
Artículo 40. El consentimiento otorgado por la víctima, cualquiera que sea su edad y en cualquier modalidad de los delitos previstos en esta Ley no constituirá causa excluyente de responsabilidad penal.	Artículo 2 TER. El consentimiento otorgado por la víctima, cualquiera que sea su edad y en cualquier modalidad de ellos delitos previsto en la Ley General no constituirá causa excluyente de responsabilidad penal.

Como se desprende del cuadro comparativo, el contenido del artículo impugnado regula una cuestión que ya se encuentra establecida en la ley general relativa. Esta situación genera una doble regulación sobre un mismo supuesto jurídico que, pese a ser – en esencia – igual, vulnera el derecho a la seguridad jurídica de las personas y su correlativo principio de legalidad, toda vez que fue emitida por una autoridad que no se encuentra constitucionalmente habilitada para ello.

Debe reiterarse que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos estableció **como facultad exclusiva del Poder Legislativo Federal la atribución de expedir la ley general que regule las cuestiones esenciales del delito de trata de personas**, concerniendo su aplicación tanto a la Federación como a las entidades federativas, cada una dentro del ámbito de su respectiva competencia; no obstante, solo en aquellas cuestiones que no estén expresamente previstas en esa ley y conforme a la distribución de competencias que aquella prevea, las entidades federativas podrán legislar en la materia.

Es así como se arriba a la convicción de que no existe una autorización constitucional que habilite al Congreso del Estado de Nuevo León para regular cuestiones que ya se encuentran establecidas en la legislación general respectiva, pues ello resulta

innecesario e indisponible para el legislador de la entidad, además de que resta eficacia a la política que vislumbró el Poder Reformador de la Constitución de crear un sistema normativo homogéneo que facilitara la investigación, persecución y sanción de los delitos en materia de trata de personas.

En conclusión, el artículo 2 TER de la multirreferida Ley neoleonesa vulnera el derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad, en virtud de que fue expedido por una autoridad legislativa que carece de habilitación constitucional para tal fin, al arrogarse una atribución que únicamente corresponde al Congreso de la Unión por mandato expreso de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que debe declararse su invalidez.

XI. Cuestiones relativas a los efectos.

Se hace especial hincapié en que los argumentos vertidos por esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos sustentan la inconstitucionalidad de los artículos 2 TER y 3, en las porciones normativas señaladas, de la Ley para Prevenir, Atender, Combatir y Erradicar la Trata de Personas en el Estado de Nuevo León, adicionado y reformado, respectivamente, mediante Decreto número 251 publicado en el Periódico Oficial de esa entidad federativa el 25 de noviembre de 2022, por lo que se solicita atentamente que, de ser declarados inconstitucionales, se extiendan los efectos a todas aquellas normas que estén relacionadas, conforme a lo dispuesto por los artículos 41, fracción IV, y 45, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.



1. Copia simple del Acuerdo del Senado de la República por el que se designa a María del Rosario Piedra Ibarra como Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (Anexo uno).

Si bien es un hecho notorio que la suscrita tiene el carácter de Presidenta de esta Comisión Nacional, dado que es un dato de dominio público conocido por todos en la sociedad mexicana respecto del cual no hay duda ni discusión alguna, de

conformidad con el artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria en términos del artículo 1° de la Ley Reglamentaria de la Materia, lo cual exime de la necesidad de acreditar tal situación, se exhibe dicho documento en copia certificada.

2. Copia simple del Periódico Oficial del Estado de Nuevo León del 25 de noviembre de 2022, que contiene el Decreto Número 251 por el que se reformó la Ley para Prevenir, Atender, Combatir y Erradicar la Trata de Personas en el Estado de Nuevo León. (Anexo dos).

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

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

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

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

TERCERO. Tener por designadas como delegadas y autorizadas a las personas indicadas en el proemio de este escrito, así como por señalado domicilio para oír y recibir notificaciones y documentos. Asimismo, se solicita se acuerde que las personas designadas a que se hace referencia al inicio de la presente demanda puedan tomar registro fotográfico u obtener copias simples de las actuaciones que se generen con motivo del trámite de la presente acción de inconstitucionalidad.

CUARTO. Admitir los anexos ofrecidos en el capítulo correspondiente.

QUINTO. En el momento procesal oportuno, declarar fundado el concepto de invalidez y la inconstitucionalidad e inconveniencia de las normas impugnadas.

SEXTO. En su caso, se solicita a ese Alto Tribunal que, al dictar sentencia, corrija los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados, así como del concepto de invalidez planteado en la demanda.

PROTESTO LO NECESARIO

**MTRA. MARÍA DEL ROSARIO PIEDRA IBARRA
PRESIDENTA DE LA COMISIÓN NACIONAL
DE LOS DERECHOS HUMANOS.**

LMP

