

ÍNDICE

CONTENIDO DE LA VERSIÓN TAQUIGRÁFICA DE LA SESIÓN PÚBLICA ORDINARIA DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CELEBRADA EL LUNES 16 DE MAYO DE 2016

SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS

	ASUNTO	IDENTIFICACIÓN, DEBATE Y RESOLUCIÓN PÁGINAS.
6/2015 Y SU ACUMULADA 7/2015	ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD PROMOVIDAS POR LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA Y EL PRESIDENTE DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. (BAJO LA PONENCIA DEL SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN)	3 A 40 EN LISTA

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

TRIBUNAL PLENO

**SESIÓN PÚBLICA ORDINARIA DEL PLENO DE LA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN,
CELEBRADA EL LUNES 16 DE MAYO DE 2016**

ASISTENCIA:

PRESIDENTE: SEÑOR MINISTRO:

LUIS MARÍA AGUILAR MORALES

SEÑORES MINISTROS:

**ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA
JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ
JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS
ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA
JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO
NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ
JAVIER LAYNEZ POTISEK
ALBERTO PÉREZ DAYÁN**

AUSENTES: SEÑORES MINISTROS:

**MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS
EDUARDO MEDINA MORA I.**

(PREVIO AVISO A LA PRESIDENCIA)

(SE INICIÓ LA SESIÓN A LAS 11:55 HORAS)

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Se abre la sesión. Señor secretario denos cuenta con el orden del día por favor.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí señor Ministro Presidente. Se somete a su consideración el proyecto de acta de la sesión pública ordinaria número 51, celebrada el jueves doce de mayo del año en curso.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señora Ministra, señores Ministros, está a su consideración el acta. Si no hay observaciones, ¿en votación económica se aprueba? **(VOTACIÓN FAVORABLE).**

QUEDA APROBADA EL ACTA.

Continuamos señor secretario.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí señor Ministro Presidente. Se somete a su consideración el proyecto relativo a las

ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD 6/2015 Y SU ACUMULADA 7/2015, PROMOVIDAS POR LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA Y EL PRESIDENTE DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS.

Bajo la ponencia del señor Ministro Pérez Dayán y conforme a los puntos resolutiveos a los que se dio lectura en sesión anterior.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor secretario. Como recordarán sus señorías, en la sesión del jueves pasado se aprobaron los cuatro primeros considerandos de este proyecto; se dio cuenta con el quinto, del cual el señor Ministro Pérez Dayán –ponente– nos hizo una presentación del tema. Por lo tanto, queda a su discusión el asunto. Señor Ministro por favor.

SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN: Gracias señor Ministro Presidente. Agradezco me haya dado la palabra antes de proceder a la discusión del fondo de este asunto, pues he de referirme a una muy atenta nota que me hizo llegar el señor Ministro Cossío Díaz, en donde me hace ver —con todo tino— que la disposición constitucional que se cita, que es el referente en el estudio de esta acción, contenida en el artículo 73, fracción XXI, inciso a), de la Constitución, en donde se establece la competencia específica del Congreso de la Unión para legislar en materia de trata, no tiene como última

modificación la que aquí se refiere, que es la de diez de julio de dos mil quince, sino la de veintinueve de enero de dos mil dieciséis.

Esto es, hay un cambio en esta disposición constitucional que, desde luego, no es cambio en la legislación que se combate, sino la que sirve de referente. Haré la modificación respectiva, en la media en que, quiero recordar a todos ustedes que la reforma de dos mil dieciséis, en este específico apartado, como en muchos otros de la Constitución, lo único que hizo fue cambiar la denominación “Distrito Federal” por “Ciudad de México”.

Esto es, en la referencia respecto de las entidades federativas en las que habría de tener incidencia la legislación expedida por el Congreso al hablar de entidades federativas y Distrito Federal, hoy se habla de Ciudad de México, es por ello que es absolutamente cierto el dato que me ha sido informado por el señor Ministro Cossío, y lejos de hablar de la reforma de diez de julio de dos mil quince, hablaré de la de veintinueve de enero de dos mil dieciséis, sólo resta decir que el proyecto fue circulado para discusión de este Pleno en noviembre de dos mil quince, es decir, dos meses antes de la reforma; no obstante lo anterior, la acotación es afortunada en este sentido y haré el cambio.

Por otro lado, la propia nota –de una manera muy atenta– me hace reflexionar, pues en ella se expresa que si la razón decisiva de esta acción de inconstitucionalidad es la falta de competencia del legislador local, sugiere extender los efectos de la invalidez que aquí se propone al resto de las disposiciones legales en las que se evidencie el ejercicio de una competencia inexistente.

No obstante que esto parte de una base lógica indiscutible, pues si el tema central es la falta de competencia y esto produciría, por consecuencia, la invalidez de otras disposiciones distintas de las que fueron sujetas de esta acción de inconstitucionalidad, en lo particular, los artículos 3º, 6º, 7º, 8º, 11, 47, 48, 49, 50, 51 y 52, debo expresar mi deseo de mantener el proyecto exactamente limitado a estas disposiciones. Este no es un tema nuevo, con ello el señor Ministro Cossío revela su consistencia de pensamiento, pues en las sesiones de veintinueve y treinta y uno de marzo de este año se discutió la acción de inconstitucionalidad 74/2015, bajo la ponencia del señor Ministro Pardo Rebolledo, en donde se abrió —para recordatorio de todos ustedes— un tema de complementariedad o residualidad de las normas.

En esa misma sesión, en intervención del señor Ministro Cossío, hizo la solicitud de que el estudio se extendiera al resto de disposiciones que, aun no habiendo sido combatidas, pudieran presentar un vicio similar al que se planteaba en ese asunto, desafortunadamente la votación de ese entonces no repercutió en la extensión, de ahí que, —lamentablemente para efectos de la nota— no aceptaría en esta parte atenderla, en tanto considero que los artículos cuya invalidez se solicita serán los que motiven el pronunciamiento de esta Suprema Corte, sin llegar a un ejercicio detallado y exhaustivo de analizar el resto de las disposiciones de esta ley para saber cuántas de ellas podrían venir viciadas.

Sólo en referencia a lo sucedido en la acción de inconstitucionalidad a la que me he referido, agradezco —muy cumplidamente— el cuidado que ha tenido el señor Ministro para hacerme estas observaciones, y atenderé la primera como lo referí. Muchas gracias señor Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro. Antes de continuar, quiero señalar que el señor Ministro Eduardo Medina Mora avisó con bastante anticipación su imposibilidad para asistir hoy y se le dio el permiso correspondiente, y la señora Ministra Luna, que se encuentra indispuesta, tampoco podrá asistir a la sesión.

Tiene la palabra el señor Ministro Zaldívar.

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: Gracias señor Ministro Presidente. Señora y señores Ministros, comparto el sentido del proyecto, en cuanto propone declarar la invalidez de los preceptos impugnados, pero por razones diversas, ya que –a mi juicio y a diferencia de lo que sostiene el proyecto– existen ámbitos en los que la Ley General Para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos, en su carácter de ley de distribución de competencias, permite a las entidades federativas legislar.

El proyecto, al desarrollar el estándar conforme al cual estudia los preceptos impugnados, hace referencia a dos precedentes de este Pleno: las acciones de inconstitucionalidad 26/2012 y 12/2014, y concluye que, a la luz de dichos precedentes, no se dejó ningún margen de regulación para las entidades federativas en materia de trata de personas.

No comparto este estándar, pues –a mi juicio– lo que en ambos precedentes se estableció es que las entidades federativas no pueden legislar sobre ninguna cuestión relacionada con la investigación, persecución y sanción de estos delitos, toda vez que ello es competencia federal, en términos de la ley general

en materia de trata, y hoy en día, no sólo en términos de dicha ley general, sino –sobre todo– también en términos de la facultad exclusiva del Congreso de la Unión, prevista en el artículo 73, fracción XXI, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, “para expedir la legislación única en materia procedimental penal”.

Sin embargo, de ello no deriva que los Estados no puedan legislar en otros aspectos que, conforme a la ley general de la materia, sean de su competencia, pues 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 en aspectos como pueden ser la prevención o asistencia a las víctimas.

En este sentido, para analizar la constitucionalidad de los preceptos impugnados, debe determinarse si los mismos constituyen normas en materia de investigación, persecución y sanción de los delitos de trata, para lo cual las entidades federativas no tienen competencia o, si por el contrario, en ello se abordan cuestiones que, conforme a la ley general, puedan ser reguladas por las entidades federativas.

Por ello, es necesario acudir al título tercero de la ley general, en el cual se contiene la distribución de competencias entre los tres órdenes de gobierno, y determinar si los preceptos impugnados tienden a desarrollar las competencias que, en términos del artículo 114 de ese ordenamiento, corresponden a las entidades federativas.

En razón de lo anterior, me aparto expresamente de las diversas afirmaciones que hace el proyecto, en el sentido de que el Congreso local no puede asumir la atribución de legislar

en materia de trata –páginas 36 y 37, 47 y 65–, pues ello es cierto, únicamente tratándose de cuestiones relativas a la investigación, persecución y sanción de los delitos de trata, pero no de otros aspectos.

Ahora bien, del análisis de los preceptos impugnados, me parece que algunos 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 3º, 6º, 7º, 8º y 47. Respecto de tales preceptos, considero que la entidad federativa carece de competencia –incluso– para reiterar la ley general, como correctamente lo establece el proyecto.

De igual modo, los artículos 48 a 51 regulan lo relativo a la reparación del daño, lo cual es una cuestión relativa a la sanción del delito que corresponde determinar a los jueces dentro del procedimiento, por lo cual también es una cuestión de competencia federal exclusiva.

Lo que me parece más complejo es lo relativo a la asistencia de las víctimas que se regula en algunos de los preceptos que ya mencioné, como son el artículo 3º y el 6º, así como el 11 de la ley impugnada.

En efecto, el artículo 3º establece los principios aplicables no sólo a la investigación, persecución y sanción de los delitos, sino también a la asistencia de las víctimas, –acápite del precepto– y remite, además, en esa materia, a los principios de la Ley de Víctimas del Estado de Quintana Roo, –último párrafo del precepto–.

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, y 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 de las víctimas de los delitos de que se trata.

Ahora bien, tratándose del tema de atención a las víctimas, considero que debe hacerse una distinción entre la asistencia y protección a las víctimas dentro de la investigación, procesamiento o imposición de las sanciones dentro de un procedimiento penal, lo cual es una competencia 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 las víctimas fuera del procedimiento penal.

En este último caso, de la lectura de los artículos 2º, fracción IV, 62, 113, fracción I, y 114, fracción I, de la ley general, –desde mi perspectiva– se genera un sistema competencial, en el cual el legislador reserva al ámbito federal la formulación de una política pública 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.

A la luz de este estándar, coincido con la declaración de invalidez que se hace en el proyecto respecto de estos

preceptos que tocan el tema de asistencia a las víctimas, pero tratándose del artículo 3°, 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.

Por lo que hace al artículo 6°, 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 7°, fracción I, de la ley general, como un principio de la materia. Y tratándose del artículo 11, la razón de la invalidez es –a mi juicio– la remisión a la Ley de Víctimas del Estado, que si bien puede ser válida tratándose de 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, debe declararse su invalidez.

En suma, coincido con el sentido del proyecto, pero no con sus consideraciones, ya que –a mi juicio– las entidades federativas tienen competencia para regular algunos aspectos en materia de trata distintos a la investigación, persecución y sanción de los delitos respectivos, por lo que debió recurrirse a la ley general como parámetro de validez de las normas locales y hacerse un estudio particularizado para efectos del tema de asistencia a víctimas; ejercicio que –desde mi perspectiva– también debe concluir con la declaratoria de invalidez. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro. Señor Ministro Cossío.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Gracias señor Ministro Presidente. En primer lugar, quiero agradecer al señor Ministro Pérez Dayán el que haya recogido algunos de los elementos de la nota que sometí a su consideración. Creo que hay otro, – al que él no se refirió y también es importante– en la página 36 del proyecto, segundo párrafo dice: por ello, “Se estima oportuno atender lo dispuesto en el artículo 73, fracción XXI, inciso a), de la Norma Fundamental, que fue reformada por Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el diez de julio del dos mil quince, de ahí que será a la luz de este texto, respecto del cual deberá llevarse a cabo el estudio de los conceptos de invalidez”.

Sin embargo, me parece que la reforma a la luz de la cual deberíamos estar llevando a cabo el análisis es la que apareció publicada en el Diario Oficial el catorce de julio del dos mil once, no la del diez de julio de dos mil quince, y los dos precedentes que se citan en el proyecto el 12/2014 y 26/2012, son asuntos que se trataron a la luz de este texto constitucional. Por eso, también creo que este elemento debiera ser valorado por el Ministro Pérez Dayán e incorporado, en su caso, al proyecto.

Ahora, por otro lado, no coincido con mucho de lo que se dice en el proyecto, al fallarse el veintinueve de marzo de este año la acción de inconstitucionalidad 74/2015 me pareció que no podíamos hacer ejercicios de todo o nada: o se es competente para todo o no se es competente para nada. Creo que hay unas modalidades particulares respecto a las cuales

debiéramos acercarnos al tema de la validez o invalidez de este tipo de asuntos.

Por un lado, creo que la competencia de la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución establece como mínimo delitos y penas; por otro lado, que en materia de trata, la aplicación procesal desde su federalización –precisamente– en el dos mil once por decisión de esta Corte es –desde luego– federal y se debe aplicar el Código Federal de Procedimientos Penales; igualmente, el procedimiento se nacionalizó en el Código Nacional de Procedimientos Penales, y creo que la diferencia está con las materias operativas que –desde mi punto de vista– son: orgánicas, administrativas, presupuestales y laborales que quedan en la competencia de los Estados, no hay –me parece– aplicación de normas administrativas federales, –por ejemplo– reglamentos o normas técnicas para el manejo de fondo de víctimas.

También me parece que las normas que inciden en las materias sustantivas son los delitos y la penas, las procesales, el código federal o el código nacional, dependiendo la temporalidad en la que estemos tratando estos asuntos, y deben ser declaradas, en ese caso, inválidas por extensión de efectos aun cuando no hayan sido impugnadas.

Al final del día, en los artículos que nos está proponiendo el Ministro Pérez Dayán declarar inválidos en el segundo punto resolutivo el 3º, 6º, 7º, 8º, 11, 47, 48, 49, 50, 51 y 52 de la ley, –coincido– creo que, efectivamente, la Legislatura de Quintana Roo se excedió porque está analizando temas que tienen que ver con procesos, con delitos, con faltas, en fin, con elementos que voy a llamar de carácter sustantivo. Pero me parece que hay que extender la invalidez a otros preceptos, como fue la

votación en aquel asunto 74/2015 de marzo de este año, y eso, sin embargo, lo trataré en la condición de efectos.

Consecuentemente, además de insistir en que consideremos la reforma de catorce de julio de dos mil once como texto, a partir del cual llevemos a cabo el control de regularidad. Por otro lado, no coincido con las razones; reiteraré la votación o el criterio que se dio en la votación al que aludía también el Ministro ponente en esa acción de inconstitucionalidad 74/2015, donde —me parece, al menos, hablo para mí, no respecto de los demás compañeros— fui afinando la manera en la que debiera acercarme a este tipo de asuntos, y creo que no es exactamente la que plantea el proyecto.

Y, por otro lado, me reservo —al momento de analizar los efectos— para pronunciarme sobre cuáles preceptos —creo— debieran ser declarados inválidos por no satisfacer los propios criterios que estoy expresando. Con un voto concurrente podría salvar esta parte del proyecto y explicar por qué no coincido en su totalidad con este criterio que nos está proponiendo el Ministro Pérez Dayán, y que, sin embargo, me lleva considerar inconstitucionales —hasta aquí— los preceptos que él está considerando inválidos. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro Cossío. Señor Ministro Franco por favor.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Gracias señor Presidente. Señora y señores Ministros. Voy a tratar de ser muy breve porque este es un tema que hemos venido abordando a lo largo de muchos asuntos, inclusive, previamente a estos que han ocupado nuestra atención, y —como ustedes saben— desde el principio, cuando vi en este Pleno el primer

asunto de concurrencia señalé que —en mi opinión— cuando hay una facultad concurrente no se puede eliminar absolutamente la participación de las entidades federativas; ya podría variar con los municipios, con el Distrito Federal —en su momento— ahora Ciudad de México, pero implicaba siempre, precisamente eso: una delegación de una facultad amplia al legislador ordinario para que, a través de leyes generales, pudiera establecer esto.

En la materia concreta, esto es expreso porque en la fracción XXI —ya referida—, en el inciso a), es claramente un empoderamiento al Congreso General para que pueda expedir leyes generales, en donde dice —expresamente— que también contemplarán la distribución de competencias y la forma de coordinación; son dos facultades que se le delegan al Congreso de la Unión. Consecuentemente, siempre he sostenido también que, para juzgar la regularidad constitucional de las leyes locales en estas materias, no es solamente frente al texto constitucional, por supuesto, esto es lo más importante, pero también, precisamente, por esta delegación de la facultad importantísima de distribución de competencias al legislador ordinario federal, también hay que contemplar la ley general respectiva para valorar si la facultad que se está estableciendo para el orden local es constitucionalmente válida o no.

Consecuentemente, a la luz de este criterio que he sostenido invariablemente, también me separaría del proyecto —como lo he hecho en otros— de las consideraciones, particularmente las que refieren como una facultad absoluta de la Federación, el legislar en la materia dejando fuera la posibilidad de que lo hagan las Legislaturas locales. Me parece que sus facultades no necesariamente se reducen a facultades administrativas; he sostenido —con pleno respeto— otras opiniones que también

puede haberlas de carácter legislativo, sobre todo, en ciertas materias en donde puede estimarse que hay reserva de la ley para regular ciertos aspectos.

Insisto, aquí el tema –para mí– es ver a la luz de la Constitución y de las leyes generales si la legislación local no violenta alguno de los preceptos establecidos y, por supuesto, también he sostenido que la ley general tiene que ser conforme con la Constitución. En alguna ocasión sostuve que no habíamos analizado la constitucionalidad de una ley general, y que la ley general establecía, a la vez, una delegación de facultades legislativas a las Legislaturas locales que, consecuentemente, si no habíamos declarado inconstitucional esa previsión de la ley general deberíamos considerarla válida y las entidades podrían legislar válidamente en esa cadena de regularidad constitucional.

Consecuentemente, –y no me extendiendo más– suscribo mucho de lo dicho por el Ministro Cossío y por el Ministro Zaldívar en esta materia y, también –por supuesto– estaré con el sentido, pero separándome de todas aquellas consideraciones que no van de la mano con lo que he sostenido. Muchas gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro. Señora Ministra Piña por favor.

SEÑORA MINISTRA PIÑA HERNÁNDEZ: Gracias señor Ministro Presidente. La propuesta está construida a partir de lo resuelto por este Tribunal Pleno en las diversas acciones de inconstitucionalidad 26/2012 y 12/2014. En el primero de los precedentes referidos se dijo que es facultad exclusiva del Congreso de la Unión legislar en materia de trata de personas

por cuanto hace al establecimiento de los tipos penales y sus sanciones.

Dicho precedente vino a ser complementado por lo resuelto en la acción de inconstitucionalidad 12/2014, en la que la mayoría de los señores Ministros concluyeron que los Estados carecen en forma absoluta de facultades para legislar en la materia.

Lo anterior se sostuvo, partiendo de lo previsto en el artículo 9º de dicha legislación general, que establece lo relativo en materia de investigación, persecución y sanciones de los delitos –ahí contenidos–, en el sentido de que las autoridades federales, estatales y ahora de la Ciudad de México, 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.

Se concluyó que, aun en los supuestos de competencia local para la investigación y el proceso penal, serán aplicables supletoriamente, a la ley general, las citadas disposiciones, por lo que no se dejó ningún margen de regulación para las entidades federativas. Estos precedentes se aprobaron bajo la anterior integración de este Tribunal Pleno, por lo que estableceré mi postura al respecto.

Considero que –como lo expresaron los Ministros Cossío, Franco y Zaldívar– no existe una veda absoluta para las Legislaturas estatales para legislar en esta materia, y ¿por qué lo concluyo así? Como se advierte del texto del artículo 73, fracción XXI, inciso a), el Constituyente Permanente reservó una

facultad exclusiva en favor del Congreso de la Unión para emitir la ley general en materia de trata de personas.

Sin embargo, es importante señalar que en dicho precepto constitucional se establece –de manera expresa– que la legislación que se emita deberá contener como mínimo los tipos penales y las sanciones, además, de que deberá establecer la distribución de competencias y las formas de coordinación entre la Federación, las entidades federativas, la Ciudad de México y los municipios.

Lo anterior significa —en mi opinión— que, por mandato expreso, el legislador local tiene vedado legislar en tres temas, en específico, en materia de trata de personas. Primero, el establecimiento de los tipos penales y sus sanciones; segundo, la distribución de competencias entre la Federación, las entidades federativas y la Ciudad de México; y tercero, las formas de coordinación entre estos órdenes del Estado.

En este sentido, podría decirse que existe una carencia absoluta de facultades por parte de las Legislaturas locales para legislar, pero únicamente en estos tres temas, pues es claro que respecto de ellos existe una disposición constitucional que –de manera expresa– otorga dichas facultades al Congreso de la Unión a través de la expedición de una ley general.

Sin embargo, del mismo texto constitucional no advierto que se eliminen las facultades de las Legislaturas locales para emitir leyes sobre la materia; por el contrario, la Constitución está reconociendo a la materia de trata de personas como una materia concurrente.

Tratándose de la materia concurrente, el Tribunal Pleno ha sostenido diversas tesis al respecto y, básicamente, ha sustentado que las materias concurrentes son aquellas en que la propia Constitución ha establecido la posibilidad de que las entidades federativas, los municipios y la Federación puedan actuar respecto de una misma materia; de suerte que, 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.

Tal y como se aprecia, estas normas generales expedidas por el Congreso de la Unión, que distribuyen competencias entre los distintos niveles de gobiernos, sientan las bases de su regulación, de ahí que no pretenden agotar la regulación de la materia respectiva, sino que buscan ser la plataforma mínima desde la que las entidades pueden darse sus propias normas, tomando en cuenta su realidad social.

Por tanto, cumpliendo el mínimo normativo que marca la ley, y con excepción de las propias materias que la Constitución establece como vedadas, las leyes locales pueden tener su propio ámbito de regulación, poniendo mayor énfasis en determinados aspectos que sean preocupantes en una región específica.

Por otra parte, de la exposición de motivos que dio lugar a esta reforma constitucional, no se advierte que la intención del Constituyente fuera establecer dicha materia como una facultad exclusiva de la Federación, con exclusión absoluta de las entidades federativas.

Se dijo que en la ley general se establecerían las diversas conductas, las penalidades correspondientes y la distribución de competencia entre los distintos órdenes de gobierno, a efecto de

hacer posible un combate a partir de un enfoque interdisciplinario y coordinado, precisándose –de manera expresa– que uno de los objetivos de dicha legislación era permitir a las entidades federativas tomar las acciones necesarias para combatir el problema de la trata de personas atendiendo a su ámbito geográfico y de la región específica de que se tratara. En este sentido, el hecho de que exista una norma supletoria no considero que sea el sustento para derivar que, de esta norma supletoria, se excluye la facultad de legislar de las Legislaturas estatales.

Por otra parte, si analizamos el artículo 114 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, la fracción IX del artículo 114 establece –expresamente– el siguiente supuesto: “Corresponden de manera exclusiva a las autoridades de los estados –así lo dice– y el Distrito Federal, –ahora Ciudad de México– en sus respectivos ámbitos de competencia, las atribuciones siguientes: IX. Impulsar reformas legales para el cumplimiento de los objetivos de la presente Ley.” Desprendo, así como de las diversas disposiciones que integran este artículo 114, pero específicamente de esta fracción IX, que las Legislaturas de los Estados están facultadas para emitir la legislación, con excepción de los temas que expresamente establece la Constitución.

Por otra parte, también quiero decir que el Tribunal Pleno, en la acción de inconstitucionalidad 20/2010, en que se analizó la Ley General de Salud, se dijo que en este supuesto –partiendo de estos mismos argumentos– se podía establecer que las Legislaturas locales podían emitir legislación al respecto, aunque con las limitaciones establecidas en la propia Ley

General de Salud. Por este sentido, no comparto tampoco las consideraciones que sustenta el proyecto, tal como lo mencionaron el Ministro Zaldívar, el Ministro Franco y el Ministro Cossío, y también me apartaría de las consideraciones.

Finalmente, considero que en cada asunto –en concreto– tendríamos que analizar norma por norma –como se estableció en la última acción de inconstitucionalidad que vimos en relación al Código Nacional de Procedimientos Penales– y determinar si cada norma, en concreto, excede el ámbito de competencia de las entidades federativas para legislar en esta materia, bajo la premisa de que tienen facultades para legislar, con excepción de las materias que expresamente establece la Constitución, exclusivas del Congreso de la Unión a través de la emisión de una ley general.

Por lo tanto, el análisis de todo este tipo de normas cuando se impugnen a través de acciones de inconstitucionalidad tendríamos que verificar su contenido, en específico, y de ahí partir –si es posible– si se daría la invalidez o validez de las mismas. Por lo tanto, también votaría en contra de las consideraciones del proyecto. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señora Ministra. Está a su consideración señores Ministros. Señor Ministro Laynez por favor.

SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK: Gracias señor Ministro Presidente. En el mismo sentido, también voy a apartarme de las consideraciones porque, si bien en los antecedentes y precedentes que se citan en el proyecto –las acciones de inconstitucionalidad 26/2012, 21/2013 y 12/2014– entendería

que la mayoría en este Pleno llegó a la consideración de que, en materia del delito de trata de personas, no había absolutamente ninguna competencia residual para las entidades federativas, máxime que después vino —también— la expedición del Código Nacional de Procedimientos Penales; de tal manera que, entiendo las conclusiones, en esos casos fue que no había ninguna materia residual; sin embargo, —no quiero ser repetitivo— como lo han dicho quienes me han precedido en el uso de la palabra, ni del artículo 73, fracción XXI, ni siquiera del artículo 9º de la ley general que —para mí— es fundamental porque, primero, —como se ha dicho aquí— la fracción XXI del artículo 73 es muy clara en señalar que las leyes generales establecerán los tipos penales y sus sanciones como mínimo, y las leyes generales contemplan también distribución de competencias y formas de coordinación. Aquí —en el texto— no hay una federalización absoluta. Después, en la ley general, en el artículo 9º viene la supletoriedad.

A diferencia de otros casos que hemos visto, —como recordarán— la Ley Federal de Extinción de Dominio, incluso, los códigos procesales que han emitido las entidades federativas, donde también se habla de una complementariedad. El artículo 9º de la ley general —como lo dijo la Ministra Norma— se refiere en todo lo no previsto en materia de investigación, persecución y sanciones, las autoridades locales tienen que aplicar supletoriamente todas las disposiciones que vienen aquí.

Entonces, —para mí— queda claro en estas tres actividades: investigación, persecución y sanciones de los delitos contenidos, no hay materia de competencia para las entidades federativas.

Ahora, me quiero sumar a la posición del Ministro Franco porque me parece que es muy importante lo que nos señaló. Hoy en día, me parece imposible hacer un estudio de constitucionalidad de una norma local sin tomar en cuenta —tratándose de facultades concurrentes— la ley general, porque desde el momento en que el Constituyente Permanente hace una delegación competencial en el Congreso General, que es un Poder constituido, en ese momento, sin dar mayores parámetros, lógicamente le va a permitir que sea este Congreso el que fije cuál es la participación de los tres niveles de gobierno en una materia y, por eso, me parece que esta —digamos— comparación o este análisis constitucional ya no puede hacer abstracción de una ley general y relacionando esta con el texto constitucional.

Por eso en los artículos que se nos propone declarar inconstitucionales —y con lo que estoy de acuerdo— que son del 48 —además de los primeros— al 51 —digamos— que nos hablan de las formas de reparación del daño a las víctimas, en un estricto sentido no entrarían en las tres actividades que he mencionado: investigación, sanciones y persecución; sin embargo, la ley general las reglamentó y las desarrolló, por lo que, estoy de acuerdo de todos y cada uno de los artículos que se declaren inconstitucionales, pero por estas razones que he apuntado y porque, además, también hice un análisis en cuanto a la referencia a la ley general que, —insisto, y si entendí bien al Ministro Franco— es inevitable cuando se analiza la constitucionalidad de una ley que enmarca en un cuadro de concurrencia o de coordinación. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro Laynez. A su consideración señores Ministros.

Antes de dar la palabra al señor Ministro Pérez Dayán, también coincido con ese criterio que se ha mencionado prácticamente por todos los Ministros que han intervenido en los diversos asuntos que se han señalado como antecedente, sin ir más lejos, –por ejemplo– el 12/2014 o el 74/2015, también he coincidido con el señor Ministro Franco en que no puede ser una prohibición absoluta, en que hay condiciones que lo permiten, inclusive, iba un poco más en el sentido de que si replicara simplemente el texto de la ley general, en algunos de sus preceptos podría considerarse que no estaba legislando, simplemente parafraseando o refiriéndose a esa norma pero, independientemente de esta anotación, también considero que existen algunas posibilidades competenciales que permite la ley en estas materias. Sin ir más allá, con eso también votaría a favor con estas reservas. Señor Ministro Pardo.

SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO: Gracias señor Ministro Presidente. También comparto las argumentaciones básicas del proyecto, es decir, se está analizando que la Legislatura –en este caso– del Estado de Quintana Roo no tiene facultades para legislar sobre las materias que contienen los preceptos que fueron impugnados; me parece que, en esa medida, la consecuencia lógica y la conclusión a la que llega es la invalidez de los preceptos cuestionados.

Entiendo –si mal no interpreto– que lo que ha generado algunas diferencias y algunas reservas es la cita a algunos precedentes que se señalan en el proyecto, en donde claramente se dijo en ellos que no se dejaba ningún margen para las Legislaturas estatales, tomando en consideración que el artículo 9º de la propia ley general establece que, en tratándose de investigación, persecución y sanción de los

delitos, serían aplicables supletoriamente las leyes federales, y esa fue la afirmación que se tomó para llegar a la conclusión de que no se dejaba margen a las Legislaturas estatales para emitir –precisamente– legislación sobre estos aspectos.

Me parece que los precedentes lo dicen clara y expresamente, está –incluso– transcrito en el proyecto, desde luego, todos los casos tienen sus particularidades esenciales, pero –a mí– si esa es la referencia que genera las reservas, no tendría inconveniente en que no se hiciera referencia a ese precedente; sin embargo, comparto el proyecto, comparto los argumentos que lo sostienen y comparto su conclusión, más allá de que sea atinada o no la referencia a ese precedente. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro. Señor Ministro Pérez Dayán.

SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN: Gracias señor Ministro Presidente. Desde luego, la riqueza de las intervenciones que aquí se han generado permite nuevas reflexiones. Como bien lo han establecido, la parte inicial de esta acción de inconstitucionalidad en aquella referencia a las razones decisivas de su resultado comienza precisamente con la referencia a estas dos acciones de inconstitucionalidad, para luego pasar al examen particularizado del contenido de cada una de las disposiciones combatidas y su contraste con la ley general, concluyendo en todas y cada una de ellas, sus razones de invalidez.

Como bien se ha apuntado, si esta cuestión inicial genera diferendo, el proyecto no pierde nada –a mi juicio–, sino lo cita, debo recordar a ustedes que estos antecedentes son las

acciones de inconstitucionalidad 26/2012 de veintiuno de mayo de dos mil trece, y 12/2014 de siete de julio de dos mil quince, bajo cualquier lógica, invocar precedentes de este Tribunal Pleno supondría anticipar la garantía de que esto llevaría un sustento lo suficientemente sólido como para continuar con el precedente.

La relatividad de este tipo de determinaciones hoy queda demostrada, pues si aun con una integración igual puede sufrir variaciones, también lo puede hacerse con una nueva composición. De cualquier manera, aun a riesgo de cualquier otra circunstancia -en mi método de trabajo- seguiré invocando los precedentes, más cuando estos apenas tenían dos años de haberse dictado, el más antiguo y un año el otro.

No obstante lo anterior, reconozco –precisamente– en los términos en los que lo ha hecho el Ministro Pardo, que eludir o eliminar de este contenido el aspecto específico de una decisión o dos decisiones de este Tribunal Pleno, que fueron absolutas en el sentido de la incompetencia, en nada dañaría, tan lo es, pues si me apelan a la propia lógica del proyecto, si esta fuera la premisa fundamental e inquebrantable no habría que haberse hecho ninguna otra reflexión en un ejercicio comparativo de por qué las disposiciones cuestionadas no resultaban válidas al contrariar disposiciones de la ley general, sobre las cuales ya se ha expresado una voluntad por quien compete este tipo de ejercicio.

Agradezco –desde luego y, esto debí comenzar diciéndolo– que la referencia a la que se refirió el señor Ministro Cossío sobre la reforma de catorce de julio de dos mil once, aunque la traía –de alguna manera– diferenciada, no la pronuncié, es un error al hacer la presentación, evidentemente tendrá que ser referida,

pues es el sustento junto con la otra reforma del texto vigente a partir del cual se hace este análisis, y coincido con él, –como lo dice el señor Ministro Franco y como lo dice el señor Ministro Laynez– que los preceptos combatidos, en este caso, tocan temas sustantivos en los cuales se demuestra, no se tenía competencia.

Por lo que hace a las demás intervenciones, en efecto, parece que hoy, a diferencia de los precedentes citados aquí, se compone una nueva mayoría que, ya no sobre la base de una cuestión absoluta de incompetencia implica, obliga a un examen comparativo, que es el que se hace a partir de las siguientes reflexiones, luego de establecer el contenido de los dos precedentes.

Por ello, a juzgar, –por así recordar las intervenciones del señor Ministro Zaldívar, el señor Ministro Franco, la señora Ministra Piña Hernández y del señor Ministro Laynez– en la mayoría de sus argumentos específicos coinciden con el texto del propio proyecto, a manera de referencia les expreso, cuando se habló del artículo 3°, si ustedes atienden al contenido en la hoja 58, que son los principios a los que se debe atender para la protección y asistencia a las víctimas indirectas y a los testigos; ahí se hace precisamente la referencia a por qué esto ya, habiendo sido legislado, no podría ser abordado por la Legislatura, y es así que la cita correspondiente número 4, demuestra que el contenido de la ley general al hablar de la interpretación, aplicación y definición de las acciones para el cumplimiento de la presente ley, describe los principios correspondientes. I. Máxima protección; II. Perspectiva de género; III. Prohibición de la esclavitud y de la discriminación; IV. Interés superior de la infancia. Ahí está el ejercicio comparativo específico que demuestra que esto ya estaba

definido por la ley general, y concluye, entonces, con la invalidez del este artículo 3º, esto en la hoja 58.

El ordinal 11, –como ustedes podrán confirmar en la hoja 59– sucede lo mismo, ¿cómo deben actuar los servidores públicos que por su función intervengan en la atención o asistencia de las víctimas del delito? Lo cual, precisamente, fue motivo de un capítulo específico contenido en el título tercero de la ley general que se reproduce en el propio proyecto; esto es, también se pasa a hacer un examen comparativo, no sólo se conformó el proyecto con avisar que había dos precedentes que –de manera genérica– prohibían el ejercicio de esta competencia a nivel local.

En ese mismo entendido, el ordinal 6 —que se reproduce en la hoja 60— sobre el tema de reparación del daño a las víctimas y de delitos, en tratándose de este tipo de ilícitos, se cita el número 7º de la ley general que, precisamente, nos dice cómo habrá de actuarse tratándose de la garantía de la reparación del daño, hablando la ley general, que deberá para fijarse por el juez con base en los elementos que el ministerio público o la víctima aporten, o aquellos que se consideren preprecedentes en términos de la ley de la materia, a diferencia del artículo cuestionado que dice que por ley se entenderá la Ley General en Materia de Trata de Personas del Estado de Quintana Roo, tratando de demostrar el proyecto, que esta referencia no es la correcta.

Esta diferencia y su tendencia en el resto de los artículos se hace mucho más evidente en los artículos 7º y 47, sobre la supletoriedad en materia de trata, pues si ustedes atienden a la hoja 61, en él se refiere al tema como fue abordado por la ley general —artículo 9º— que estableció para tales efectos 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, los artículos cuestionados no tienen un equivalente a la ley general, y en materia de supletoriedad, dicen: “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, —cierto, habla también— el Código Nacional de Procedimientos Penales, —agrega— 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.”

Lo mismo hace el artículo 47, en donde refiere una serie de disposiciones —me parece todas muy reconocidas y de un alto contenido normativo protector—, pero que difieren esencialmente de lo que la ley general ya dijo.

Por eso es que el proyecto culmina con establecer la invalidez, pues más allá de las buenas intenciones —incluso, hasta compartidas por el suscrito— sobre la aplicación de los tratados, para desfortuna de estos dos artículos, la ley general estableció —en el ejercicio de la competencia constitucional que se le da al

Congreso de la Unión— cuáles son las disposiciones que estableció como supletorias a esta materia.

Tampoco dudo que, si se aplican las disposiciones a las que se refiere la Ley de Víctimas del Estado de Quintana Roo, se vulneraría la legalidad en una sentencia, mas por disposición legal están definidas unas en la ley general y el código, la ley – aquí combatida– creo que con una buena disposición agregó otras, no creo que aun cuando se tomara una decisión por otra interpretación distinta a la de las acciones de inconstitucionalidad ya expresadas, se pudiera validar un tratamiento diferente en una norma local, más cuando esto está perfectamente definido por la ley general.

Sobre la competencia del ministerio público para investigar, perseguir y sancionar los delitos establecidos por la ley, a la cual la legislación local le destina un apartado en el artículo 8º, la competencia general ya fue prevista en el artículo 5º de la norma general, y aquí entonces se hace el estudio comparativo para llegar a una conclusión de invalidez; y, finalmente, en los artículos 48 a 52, el proyecto trata de ser preciso en demostrar cómo esto, a través de un cuadro comparativo, sólo reprodujeron lo ya dicho, entonces, participa de la idea —ya también expresada en otros precedentes— en donde esto era innecesario, pues ya se encuentra ahí establecido.

En conclusión, recordando las participaciones que se han tenido aquí, sólo quisiera recordar que el proyecto no se conformó con citar el contenido de los antecedentes, –que hoy ya no sé si tengan un valor para tales efectos– sino, además, pasó a ser un estudio comparativo punto por punto de cada cosa hasta demostrar por qué la invalidez, que coincide –en esencial– con

muchas de las participaciones que aquí se tuvieron. De suerte que, a reserva de hacer exactamente lo que este Tribunal Pleno ordene por mayoría de votos o por unanimidad, en su caso, el proyecto se confeccionaría con esa voluntad; mas sólo era mi interés demostrar que todo este argumento –al que me he referido, artículo por artículo– se encuentra aquí desarrollado.

Concluyo, –así como lo expresaron el señor Ministro Cossío, el señor Ministro Laynez y el señor Ministro Pardo– son temas sustantivos, cuyo tratamiento hoy generó una diferencia, tan es así que tenemos una acción de inconstitucionalidad que la señala, en lo específico, y un proyecto que las analizó con referencia a la ley general y concluye una propuesta: su invalidez. Es todo señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro. Señor Ministro Cossío.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Gracias señor Ministro Presidente. A ver, ¿cómo veo el asunto? –citando a nuestra clásica compañera que le mandamos muchos saludos desde aquí–. Efectivamente, en los precedentes 26/2012 resuelto el veintiuno de mayo de dos mil trece y 12/2014 resuelto el siete de julio de dos mil quince, se tomaron algunos criterios –digámoslo así– duros en cuanto al tema competencial; sin embargo, cuando se resolvió la acción de inconstitucionalidad 74/2015 el veintinueve de marzo de este año, me parece que se hicieron algunos ajustes –lo pondría simplemente como ajustes–, y el asunto del Ministro Pérez Dayán fue enviado a la Secretaría General de Acuerdos para resolución de este Tribunal el veintisiete de noviembre del año pasado. Consecuentemente, me parece que lo que él está recogiendo son los antecedentes que estaban –digámoslo así– vigentes en ese momento; sin

embargo, me parece que ha habido también algún tipo de ajustes, en primer lugar.

En segundo lugar, el proyecto tiene una afirmación muy fuerte en la página 57, donde dice: “Pues 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, incluso tratándose de la investigación, persecución”, etcétera, da una condición de generalidad que – insisto– está basada con estos preceptos.

Quiero recordar también que tenemos distintos criterios que han sido de difícil administración porque este es un tema de trata de personas, pero también tenemos otros en secuestro, delincuencia organizada, tortura, es decir, no son idénticos todos los criterios de relación competencial entre la Federación y las entidades federativas en todas las materias, algunos son operativos, algunos son legislativo complementario, algunos, consecuentemente, permite que el Congreso de la Unión haga cosas y las Legislaturas de los Estados, también; algunos no permiten que las Legislaturas de los Estados hagan nada, es decir, creo que no es un modelo general para todos los casos.

Lo que estamos viendo hoy es el caso de trata, y me parece que la posición que se va confeccionando hoy mayoritariamente es en el sentido de que este párrafo –por ejemplo– de la página 57 que –insisto– está tomado de los precedentes, no es un párrafo que pueda sostenerse más, creo que tenemos que encontrar algunos criterios a fin de constituirlos.

Tratando de dar alguna aportación en este sentido y tratando de generar alguna condición de consenso, me parece que

podríamos tomar en trata –otras cosas son las demás materias– dos criterios: –un criterio que lo hemos mencionado, no estoy diciendo nada nuevo, simplemente tratando de hacer una síntesis para avanzar en la resolución de este asunto, que es importante– uno, son las materias operativas, las que –a mi parecer– comprenden: la condición orgánico, administrativa presupuestal y laboral; y otra es la sustantiva: delitos, penas y procedimientos; delitos y penas porque están previstos específicamente en el artículo 73, fracción XXI, y procedimientos porque están previstos –específicamente– en el Código Nacional de Procedimientos Penales, y están redondeadas ahí.

Entonces, creo que si generamos en materia de trata estas condiciones de las Legislaturas de los Estados, pueden legislar a efecto de generar una condición operativa de sus autoridades, etcétera, y no involucrarse con los temas sustantivos, entendiendo aquí sustantivo, no el sentido tradicional de delitos y faltas, sino sustantivo también la parte procedimental, sustantivo opuesto no a procesal o adjetivo sustantivo, como es el lenguaje tradicional, sino entendiendo aquí, sustantivo como opuesto a operativo, me parece que podríamos tener un criterio de aproximación.

Desde mi punto de vista, los preceptos que está declarando en esta parte —no me he metido a la condición de efectos en el resolutivo segundo del proyecto— todos son inválidos, porque me parece que tienen esa afectación, pero este me parece que sería un problema posterior; creo que lo que estamos haciendo es ajustar en materia de trata el criterio, y hay que ser en este sentido justos también con el proyecto y con el ponente, cuando se bajó este criterio no existía, y me parece entonces que hay que tener una condición de reconfiguración y de generación de

un criterio que nos permita movernos en asuntos semejantes con un orden y con un rigor, ya cómo lo aplicamos, es un tema que no me meto porque vendrá en la parte de efectos, señor Ministro Presidente, muchas gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro. Señor Ministro Zaldívar.

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: Gracias señor Ministro Presidente. Agradezco mucho la explicación que hizo el señor Ministro Pérez Dayán sobre su proyecto, pero – respetuosamente– me convenzo de estar en contra de las consideraciones.

Creo —desde mi óptica— que el problema no es citar precedentes, me parece que los precedente no sólo se deben citar, sino a partir de los precedentes tenemos que ir generando una doctrina constitucional, y cuando nos apartamos de un precedente hay que señalarlo no sólo expresamente, sino argumentar por qué nos estamos apartando del precedente, este es un aspecto sobre el que he insistido de manera reiterada desde que llegué a esta Suprema Corte.

En mi opinión, el problema está en la interpretación de los precedentes; el proyecto interpreta que las acciones de inconstitucionalidad 26/2012 y 12/2014, cuando dice: “no se dejó ningún margen de regulación para las entidades federativas”, parece que se hizo de manera absoluta y en abstracto, y –en mi opinión– no es así, se dijo en los precedentes que no había ningún margen de regulación para las entidades federativas tratándose de investigación, persecución y sanción de esos delitos.

Entonces, mi primer punto, no es que no esté de acuerdo con los precedentes, interpreto distinto los precedentes que como los hace el proyecto

En segundo lugar, mi crítica al proyecto, —que tampoco ha sido salvada— es que no se toma como parámetro de validez de reparto competencial la ley general, específicamente los artículos 113, 114 y 115, se hace un análisis comparativo, creo que no es un tema de análisis comparativo, es un tema de competencia o no.

Y como bien decía el Ministro Cossío, en cada una de las materias hemos ido —no por ser creativos, sino porque el marco constitucional es distinto— haciendo matices y diferencias que derivan de la propia Constitución.

Por ello, tampoco creo que el precedente 74/2015, no nos aporte, porque se refería al procedimiento penal y ahí fue donde analizamos o no legislación o medidas complementarias; creo que el asunto se debería de resolver con cuestiones que — como bien se dijo aquí— no son nuevas, hemos reiterado ya en muchos asuntos de que, se refiere exclusivamente a investigación, persecución y sanción de estos delitos por lo que hace a la ley general, y claro por lo que hace al código procesal único, ahí se refiere a si la materia es procedimental penal, quizás en este asunto, aunque no se ha generado de manera inmediata lo relativo a la competencia en procedimiento penal único, si fuera el caso e involucráramos esta competencia, creo que habría que traer a cuento el precedente a que se aludía el 74/2015, ahí se tendría que hacer una definición de cuál va a ser la argumentación.

Pero —en mi opinión, hasta este momento— estoy por la invalidez, —como ya dije— no con las consideraciones porque creo que los precedente no tienen el alcance que se les da en el proyecto y, por el otro lado, me parece que no se hace el estudio de reparto competencial a la luz de la ley general. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro ¿Algún otro comentario para tomar la votación?

SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN: Sí señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor Ministro.

SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN: Me es importante coincidir con el señor Ministro Zaldívar, que de los precedentes citados, los cuales ofrezco quitar, dada la posible nueva visión de esto, como bien dijo él: ahí se refirió a que en tales temas se abordaron tres principales aspectos: la investigación, la persecución y la sanción, tan coincido con él que por eso lo puse en el proyecto, si ustedes ven, luego de analizar lo que la Constitución dice, se citan los precedentes y se concluye:

“Pues 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, incluso tratándose de la investigación, —primera hipótesis señalada por el señor Ministro Zaldívar— persecución —segunda, a la que él, muy concretamente se refirió— y sanción —a la que también atinadamente se refirió, mismas que aquí están contempladas— de esos delitos, 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.”

Es decir, el proyecto absolutamente revela las tres posibilidades que aquí se expresaron. Mas esto —insisto— podría ya no más ser motivo de versión taquigráfica, pues lo elimino.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias. Señor Ministro Laynez.

SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK: Le pediría al Ministro ponente, creo que —y ahí coincido con el Ministro Zaldívar— no es necesario eliminar los precedentes. Para quienes estamos —no sé— en el caso de la Ministra Piña, en esta nueva integración, —digamos— la idea de leer los precedentes, sobre todo cuando uno ve ya no sólo las tesis, sino simplemente todas las sentencias en el caso, nos llevó a una primera conclusión —al menos fue mi caso— de que el proyecto estaba basado en que no había absolutamente ninguna posibilidad residual para las entidades federativas.

Creo que no, y eliminar los precedentes no sirve, porque ahí están los precedentes y si esa fue mi interpretación, pues puede ser la de los otros. Creo que bastaría con enfatizar —como entiendo que sería una de las propuestas— en que estos precedentes se emitieron en ese contexto y que se reitera que únicamente se refieren a las tres actividades a que se refiere la fracción XXI del artículo 73; es decir, a la investigación, a la tipificación y a la sanción, y —respetuosamente— con eso me sentiría satisfecho porque —insisto— se dice en la página 46: “En este contexto, —como usted lo leyó— dado que ha quedado establecido que en materia de trata de personas, no se dejó ningún margen de regulación para las entidades federativas, ni

siquiera de carácter procesal,” pues lógicamente aquí pareciera ser que es una prohibición absoluta —e insisto— sobre todo, cuando uno va leyendo los precedentes se dice: se tenía, pero con la emisión del código procesal ni siquiera, ya no existe ninguna posibilidad. De hecho creo que, o hay un cambio por la nueva integración o por estas nuevas opiniones, o bien, —y me parece que es lo correcto— que estos precedentes se refieren exclusivamente a investigación, tipicidad y sanciones.

Por lo demás, —tiene usted razón— está la parte de ley general, a la que me refería es la parte en la que estoy totalmente de acuerdo. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro. Señor Ministro Cossío Díaz.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Gracias señor Ministro Presidente. Quisiera solicitar esto: son las 13:04 horas, están dos compañeros ausentes, me parece que este asunto es muy importante porque nos define un criterio y una forma de aproximación a asuntos semejantes.

Creo que valdría la pena verlo mañana —tenemos de cualquier forma una sesión privada, señor Ministro Presidente— y que el Ministro Pérez Dayán nos expusiera qué va a hacer.

No tengo inconveniente si se matiza la interpretación, tampoco tengo inconveniente si se retiran los precedentes, eso me parece que no es el tema. El tema es explicitar con qué criterio nos vamos a acercar a realizar el control de regularidad, si está en los precedentes así, interpretados como proponía el Ministro Zaldívar, me parece una buena solución, si se quita como decía le Ministro ponente me parece una buena solución; ese creo

que no es el efecto, el efecto es decir: “esta Suprema Corte apreciará en los casos de trata —y sólo de trata que es lo que estamos hablando— que hay invalidez siempre que —dos puntos—, y no habrá invalidez en los casos en que —dos puntos—”; si eso se extrae de los precedentes o no, me parece que es una condición un poco instrumental.

El problema es el criterio de aproximación —insisto— para llevar a cabo; eso nos permite entonces considerar la invalidez que está planteada en la fracción II, por una parte; y por otra, tener un criterio objetivo para determinar si tenemos o no que realizar extensiones de efectos; y esto —me parece, digamos lo tiene muy claro el señor Ministro ponente— lo podríamos ver mañana, mientras desahogar la sesión, y mañana —muy previsiblemente— estaremos los once, y al estar los once también tendremos una votación más robusta para que nos vincule a todos con esas condiciones. Esa sería una —muy respetuosa— propuesta.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro por su propuesta respetuosa. Señor Ministro Gutiérrez.

SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA: Gracias señor Ministro Presidente. Realmente no pensaba intervenir, vengo absolutamente de acuerdo con el proyecto, me parece que el proyecto refleja —de manera cabal— los antecedentes que se han llevado a cabo, las votaciones que se han hecho en anteriores ocasiones y, sinceramente, pues no me he convencido de cambiar mi posición —como la he sostenido durante este tiempo— y estoy absolutamente de acuerdo con el proyecto. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro. Señor Ministro Zaldívar.

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: Gracias señor Ministro Presidente. Me parece muy prudente y entrada en razón la sugerencia que hace el señor Ministro Cossío, porque –al menos advierto un problema, salvo el caso del Ministro Gutiérrez– todos estamos leyendo el proyecto distinto a como lo lee el ponente; entonces, hay un problema –por lo menos– de comunicación o de redacción, que creo que vale la pena ponernos de acuerdo, porque escucho las explicaciones del Ministro ponente y en el proyecto veo otra cosa; y a varios de nosotros nos ha pasado exactamente lo mismo.

Creo que sería importante el día mañana ver una cuestión, es decir, interpretar los precedentes en el sentido que hemos dicho, que parece que algunos estaríamos de acuerdo en eso o si se toma la decisión de no citarlos, aunque soy de la idea que lo conveniente sería citarlos y dialogar con los precedentes, pero tener una idea clara para el caso específico de trata –que ya tenemos precedentes– ¿cuál va a ser el marco normativo competencial que vamos a votar?, y que va a quedar como una decisión mayoritaria porque, de lo contrario, creo que todos estamos de acuerdo hasta este momento con la invalidez, pero me parece que el engrose y las argumentaciones que pudieran vincular quizás no va a ser tan sencillo extraerlas del proyecto tal como está, porque al menos, pues no sé, cinco de nosotros lo hemos leído de manera distinta. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro. Vamos entonces a dar por terminada la sesión el día de hoy y continuaremos con este asunto mañana.

En efecto, tenemos una sesión privada para ver asuntos internos de la Suprema Corte. Voy a levantar la sesión, convocándolos a esta sesión privada que comenzará una vez que se desaloje el salón, y los convoco para la de mañana a la hora acostumbrada, en este recinto. Se levanta la sesión.

(SE LEVANTÓ LA SESIÓN A LAS 13:10 HORAS)