

S E S I Ó N P Ú B L I C A NÚM. 53
O R D I N A R I A
MARTES 17 DE MAYO DE 2016

En la Ciudad de México, siendo las once horas con cincuenta y cuatro minutos del martes diecisiete de mayo de dos mil dieciséis, se reunieron en el Salón de Plenos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para celebrar sesión pública ordinaria, los señores Ministros Presidente Luis María Aguilar Morales, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, José Ramón Cossío Díaz, Margarita Beatriz Luna Ramos, José Fernando Franco González Salas, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Norma Lucía Piña Hernández, Eduardo Medina Mora I., Javier Laynez Potisek y Alberto Pérez Dayán.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales abrió la sesión y el secretario general de acuerdos dio cuenta de lo siguiente:

I. APROBACIÓN DE ACTA

Se sometió a consideración el proyecto de acta de la sesión pública número cincuenta y dos ordinaria, celebrada el lunes dieciséis de mayo del año en curso.

Por unanimidad de once votos, el Tribunal Pleno aprobó dicho proyecto.

II. VISTA Y RESOLUCIÓN DE ASUNTOS

Asuntos de la Lista Oficial para la Sesión Pública Ordinaria del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la

Nación para el martes diecisiete de mayo de dos mil dieciséis:

**I. 6/2015
y Ac. 7/2015**

Acción 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, demandando la invalidez de los artículos 7, 8 y 47 de la Ley en Materia de Trata de Personas del Estado de Quintana Roo, publicada en el Periódico Oficial de esa entidad el veintitrés de diciembre de dos mil catorce, mediante Decreto 252. En el proyecto formulado por el señor Ministro Alberto Pérez Dayán se propuso: *“PRIMERO. Es procedente y fundada la presente acción de inconstitucionalidad. SEGUNDO. Se declara la invalidez de los artículos 3º, 6º, 7º, 8º, 11, 47, 48, 49, 50, 51 y 52 de la Ley en Materia de Trata de Personas del Estado de Quintana Roo, contenida en el Decreto 252, publicado en el periódico oficial de la entidad el veintitrés de diciembre de dos mil catorce, para los efectos precisados en el último considerando de este fallo, en la inteligencia de que dicha declaración de invalidez surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso de esa entidad. TERCERO. Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo y en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta”.*

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales reabrió la discusión en torno al considerando quinto, relativo al estudio de fondo.

El señor Ministro ponente Pérez Dayán modificó el proyecto para, en primer lugar, ajustar las fechas de reforma al artículo 73, fracción XXI, de la Constitución Federal; en segundo lugar, mantener la cita de las acciones de inconstitucionalidad 26/2012 y 12/2014, únicamente para informar que este Tribunal Pleno sostuvo en ellas que los Congresos locales, en lo que se refiere a trata de personas, no puede legislar sobre los tres aspectos primordiales de investigación, procedimiento y sanción, siendo que las restantes referencias se eliminarán; en tercer lugar, redactar el párrafo primero de la página cuarenta y seis en los siguientes términos: “En este contexto, dado que ha quedado establecido que en materia de trata de personas, no se dejó ningún margen de regulación para las entidades federativas para legislar respecto de los temas de investigación, procedimiento y sanciones, ni siquiera de carácter procesal...”; en cuarto lugar, enfatizar que, si bien los Congresos locales no pueden legislar en las materias de investigación, procedimiento y sanciones, ello no significa que se trate de una veda absoluta, pues la reforma constitucional y ley general que de ella derivó distribuyen competencias entre el Congreso de la Unión y las Legislaturas locales, dejando al primero la legislación de los aspectos ya indicados; en quinto lugar, mantener las consideraciones relativas al contraste de los artículos

impugnados frente a la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos; y, en sexto lugar, eliminar la cita del precedente de la acción de inconstitucionalidad 74/2015, puesto que se desestimó la propuesta del proyecto relativo, además de que apenas está circulando el engrose.

El señor Ministro Cossío Díaz aclaró que, cuando citó la acción de inconstitucionalidad 74/2015, no lo hizo para que se refiriera en el proyecto, sino para explicitar cuáles eran las condiciones en las que, en este tipo de asuntos, se de llevar a cabo el control de regularidad de las normas.

Se pronunció de acuerdo con la propuesta modificada, y anunció voto concurrente para aclarar algunas cuestiones; asimismo, reservó una ulterior participación en el momento de analizar los efectos, para proponer la extensión respecto de otros preceptos de la propia ley impugnada, a partir del criterio que ha identificado.

La señora Ministra Luna Ramos recordó que en los precedentes se ha tratado la competencia en diversas materias: secuestro, trata de personas, narcomenudeo, delincuencia organizada, extinción de dominio y el Código Nacional de Procedimientos Penales, entre otros, siendo que, en algunos casos se han estudiado separadamente y, en otros, de manera concatenada.

Se manifestó de acuerdo con el proyecto, pues es acorde con todo lo que este Tribunal Pleno ha señalado en materia de trata de personas. Narró que ha habido varias reformas al artículo 73, fracción XXI, constitucional: la de catorce de julio de dos mil once, por virtud de la cual se estableció la competencia al Congreso de la Unión para legislar en materia de trata de personas; y la de dos mil once, que agregó diversos incisos; la de agosto de dos mil once, en cuyo régimen transitorio se dio competencia al Congreso de la Unión para emitir las leyes generales correspondientes; y la última de veintinueve de enero de dos mil dieciséis. Recalcó que, con la emisión de la Ley General respectiva, se tenía la idea fundamental de establecer facultades al Congreso de la Unión en materia de los delitos y las faltas contra la Federación, así como para fijar los castigos que por ellos deberían imponerse, es decir, en materias de secuestro y trata personas, que establezcan como mínimo los tipos penales y sus sanciones, y la distribución de competencias, y las formas de coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los municipios.

Señaló que, en los artículos 113 y 114 de la Ley General, de manera expresa se establece qué le corresponde a la Federación y qué a los municipios y a los Estados, siendo que, en realidad, a los Estados no se les deja competencia prácticamente para legislar más allá de las cuestiones de carácter administrativo, no así por los aspectos en materia de proceso penal.

Apuntó que, después de la emisión de esa Ley General, los Estados siguieron legislando en la materia, lo cual fue impugnado por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y la Procuraduría General de la República, siendo el primero de esos asuntos la acción de inconstitucionalidad 26/2012, en la cual se estableció que no había posibilidades de que las legislaturas locales pudieran legislar en la materia, lo cual se aprobó con diez votos. Posteriormente, en la acción de inconstitucionalidad 54/2012 se analizó la trata de personas y el secuestro, y se invalidaron los artículos correspondientes por unanimidad de diez votos. Después, se estudió la acción de inconstitucionalidad 12/2013, en la cual también se concluyó que no había competencia por parte de los órganos locales, aprobada por diez votos. Con posterioridad, se resolvió la acción de inconstitucionalidad 10/2013, en la cual se sostuvo que el Congreso local no tenía competencia, puesto que el artículo 9 de la Ley General establece las normas para la supletoriedad, con una votación de diez votos. Posteriormente, se analizó la acción de inconstitucionalidad 12/2014, donde se reiteró el criterio alusivo a la supletoriedad del artículo 9 de la Ley General. Esa misma consideración se repitió en la acción de inconstitucionalidad 1/2014.

Advirtió que en los precedentes, aun cuando existan argumentos no exactamente iguales, en todos ha sido consistente el criterio de determinar que no hay competencia local para legislar en la materia de trata de personas. Por

esa razón, reiteró que el proyecto tiene esa misma construcción, y sugirió que se agregaran los artículos 113 y 114 de la Ley General, que determinan específicamente las competencias respectivas.

Adelantó que se reservaría una participación para el momento de discutir los efectos y, en caso de no aceptarse su sugerencia, sería motivo de un voto concurrente.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto en favor del proyecto modificado, con voto concurrente para apartarse, entre otros aspectos, del análisis comparativo que se mantiene, puesto que lo que se debe analizar es el reparto competencial.

La señora Ministra Piña Hernández coincidió con lo manifestado por la señora Ministra Luna Ramos, por lo que formularía un voto concurrente porque, en principio, no compartió la afirmación del primer párrafo de la página cuarenta y seis del proyecto, en el que se afirma que los Congresos locales no pueden legislar en la materia de trata de personas; en razón de que el artículo 73, fracción XXI, inciso a), constitucional establece la facultad del Congreso de la Unión para expedir las leyes generales que establezcan “como mínimo” diversos aspectos, o sea, pueden tratar otras cuestiones, con excepción de los tipos penales y sus sanciones en la materia, y también se prevé que se deberá concretar en dichas leyes generales la distribución de competencias y las formas de coordinación

entre la Federación, las entidades federativas, el Distrito Federal y los municipios.

Asimismo, indicó que el artículo 114, fracción IX, de la Ley General contempla que “Corresponden de manera exclusiva a las autoridades de los estados y el Distrito Federal, en sus respectivos ámbitos de competencia, las atribuciones siguientes: IX. Impulsar reformas legales para el cumplimiento de los objetivos de la presente Ley”; por ello, concordó en que se deberá acudir a la ley general para determinar qué competencia pertenece a las entidades federativas y a la Federación para, con base en ello, desprender si las normas impugnadas invaden o no la esfera de competencia que la Ley General ha establecido. Por tanto, concluyó en la invalidez de las normas combatidas, pero con esta argumentación completamente distinta, con la cual hará un voto concurrente.

El señor Ministro Medina Mora I. se manifestó conforme con el proyecto modificado, y expresó reservas, como en los precedentes, en cuanto a las facultades para legislar en materia de prevención del delito, además de que, como lo planteó la señora Ministra Luna Ramos, hay una distribución competencial conforme a los artículos 113, 114, 115 y 116 de la Ley General, por lo que formularía un voto concurrente.

El señor Ministro Franco González Salas aclaró que no en todos los precedentes ha votado en contra, sino que su posición ha sido en el sentido de que hay un margen para

que los Estados legislen, aunque cada caso ha tenido sus características específicas y diferencias.

En el caso, se pronunció de acuerdo con el proyecto, pero separándose de algunas consideraciones y reservando su derecho a formular voto concurrente, con el fin de reforzar su posición consistente en que la propia Ley General establece un sistema mixto, en el cual a la Federación le da ciertas facultades como, por ejemplo, las del artículo 113, pero deja a los Estados cierta posibilidad para intervenir, respecto de lo cual ha manifestado la duda concerniente en hasta dónde esas facultades pudieran tener contenidos administrativos.

El señor Ministro Laynez Potisek se expresó de acuerdo con las adecuaciones al proyecto, y ratificó lo dicho por los señores Ministros Franco González Salas y Luna Ramos, en cuanto a que es inevitable el análisis de la ley general, sobre todo por la redacción del artículo 73, fracción XXI, constitucional, y por disposición de lo previsto en su diverso artículo 21, sin tener que distinguir entre si hay cuestiones de tipo administrativo, presupuestario o de otra índole.

Observó que en el artículo 5, párrafo último, de la Ley General se indica que: “La ejecución de las penas por los delitos previstos en esta Ley se regirán conforme a los ordenamientos aplicables en la Federación, el Distrito Federal y los Estados, en lo que no se oponga a la presente Ley”, de lo cual se advierte una facultad legislativa en

materia de ejecución de penas del delito de trata de personas.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea consultó al señor Ministro ponente Pérez Dayán si, como lo sugirieron o refirieron los señores Ministros Luna Ramos, Piña Hernández, Medina Mora I., Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea y él, se incorporará al proyecto un análisis a la Ley General, específicamente sus artículos 113, 114 y 115, para determinar las competencias de la Legislatura local.

El señor Ministro ponente Pérez Dayán modificó el proyecto para referir y transcribir completamente los artículos 113, 114 y 115 de la Ley General, para robustecer, ilustrar y dejar en claro las facultades y competencias de las autoridades federales y de los demás órdenes de gobierno, que concurren en la eficacia y cumplimiento de los objetivos de la disposición constitucional y la Ley General.

Respecto de lo indicado por la señora Ministra Piña Hernández, recordó haber matizado el párrafo primero de la página cuarenta y seis del proyecto, lo cual concuerda con su pretensión.

La señora Ministra Piña Hernández reiteró su voto concurrente porque, aun con la modificación aludida, el párrafo que se propone se encuentra en el contexto del criterio sustentado en los precedentes, referente a que, en materia de trata de personas, no se dejó ningún margen a

las entidades federativas para legislar respecto de los temas de investigación, procedimiento y sanción, ni siquiera de carácter procesal, siendo que parte de una premisa diferente, a saber, que no se pueden establecer tajantemente estas prohibiciones o vedas en estas materias, sino que se debe partir de lo que señala la Constitución, así como las competencias que establece la Ley General — especialmente sus artículos 113, 114 y 115—, que corresponden a entidades federativas y a la Federación y, entonces, determinar lo conducente. Así, reiteró estar con el sentido del proyecto, pero con un voto concurrente.

El señor Ministro Franco González Salas estimó que, en el caso, no sólo se deben contrastar las normas impugnadas con la Ley General, sino también con el Código Nacional de Procedimientos Penales, puesto que el Congreso local no podría legislar en materia de procedimiento penal, siendo que algunos de los preceptos combatidos tocan este tema. Aclaró que la última reforma de la referida Ley General es de dos mil catorce.

El señor Ministro Cossío Díaz estimó que, en este considerando, no es necesario el análisis de la Ley General, pero sí para el de los efectos, adelantando que dará las razones para extender la invalidez al artículo 54 impugnado.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales sometió a votación la propuesta modificada del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez de los artículos 3, 6, 7, 8, 11, 47, 48, 49, 50, 51 y

52 de la Ley en Materia de Trata de Personas del Estado de Quintana Roo, la cual se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales. Los señores Ministros Zaldívar Lelo de Larrea, Piña Hernández y Medina Mora I. anunciaron sendos votos concurrentes. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Pardo Rebolledo y Presidente Aguilar Morales reservaron su derecho para formular sendos votos concurrentes.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales abrió la discusión en torno al considerando sexto, relativo a los efectos.

El señor Ministro Cossío Díaz recordó que, en la discusión de la acción de inconstitucionalidad 74/2015, diferenció que existen atribuciones “operativas” —relacionadas con cuestiones orgánicas, administrativas, presupuestales y laborales— y “sustantivas” —referentes a los delitos, las penas o aspectos de carácter procesal—.

Por ello, sugirió extender los efectos de la invalidez al artículo 2, fracciones I, VI, IX y X, de la ley impugnada, por regular cuestiones procesales ya establecidas en los artículos 4, fracción XIV, 59, 60 y 61 de la Ley General; de igual modo, extender la invalidez a los artículos 9 y 10 de la ley combatida, porque prevén atribuciones y competencias

para el Estado que no pueden ser reguladas ni por repetición del texto de la Ley General, en virtud de que en sus artículos 114 y 115 lo contemplan exclusivamente para la Federación; asimismo, extender la invalidez a los artículos 34, 35, 36 y 37 de la ley en pugna, al tratarse de cuestiones procesales previstas ya en los preceptos 62, 66, 73 y 74 de la Ley General; y finalmente, para extender la invalidez al artículo 54, ya que el artículo 81 de la Ley General establece los rubros que deben integrar los fondos federales y estatales.

El señor Ministro ponente Pérez Dayán observó que, no obstante la acuciosa búsqueda del señor Ministro Cossío Díaz, la norma de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que autoriza la extensión de efectos precisa que debe depender de la validez de los artículos impugnados, por lo que, si en el caso no existe esa relación de dependencia, mantendría el proyecto en sus términos, esto es, con la invalidez de los preceptos combatidos únicamente. No obstante, apuntó que, si la mayoría de este Tribunal Pleno estima que la extensión de la invalidez debe prosperar, atendería esa determinación.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea expresó no estar de acuerdo con los efectos retroactivos.

El señor Ministro Franco González Salas recordó que siempre se ha separado de los efectos retroactivos. Subrayó que, en el Estado de Quintana Roo, según declaratoria contenida en el Decreto 121 expedido por su Legislatura el

seis de junio de dos mil catorce, ya se incorporó totalmente el sistema procesal penal acusatorio y oral, por lo que ya debe observarse el Código Nacional de Procedimientos Penales. En tal contexto, estimó que debería revisarse la normativa impugnada, como lo mencionó el señor Ministro Cossío Díaz, para detectar las disposiciones que no guarden la regularidad constitucional. Adelantó que, como no se ha hecho el estudio de este aspecto, reservaría su voto, al no poder dar una opinión informada.

La señora Ministra Luna Ramos anunció que se apartaría de los efectos precisados en el proyecto, pues únicamente debería decirse que los efectos se surtirían a partir de la notificación de los puntos resolutivos al Congreso del Estado.

El señor Ministro Laynez Potisek reiteró su reserva en cuanto a la aplicación retroactiva de los efectos, como en otros asuntos similares, señalando adicionalmente que la Ley General entró en vigor en junio de dos mil doce, y que la ley impugnada es vigente a partir del veinticuatro de diciembre de dos mil catorce, con lo cual preguntó qué sucedería entre esas dos fechas. Aclaró que la duda responde a que, en el siguiente asunto de la señora Ministra Luna Ramos, se contiene una propuesta de aclaración en el sentido de que, aun cuando también hay fecha de retroacción, no forzosamente quien esté siendo procesado por el delito de trata tenga que ser liberado por la declaratoria de inconstitucionalidad.

La señora Ministra Piña Hernández compartió el criterio del señor Ministro Franco González Salas de analizar todas las normas para distinguir entre la extensión sistemática, horizontal y material, como ha sostenido este Tribunal Pleno. En atención a lo precisado por el señor Ministro Cossío Díaz y por este Tribunal Pleno en el criterio relativo a que la aplicación de la norma debe ser retroactiva cuando implique un beneficio a los procesados o sentenciados, formularía voto concurrente, en tanto que el proyecto prevé efectos retroactivos generales, sin hacer esa precisión.

El señor Ministro Medina Mora I. estimó que —como propuso el señor Ministro Cossío Díaz— si se invalida el artículo 2, fracción VI, de la norma impugnada, que trata de la víctima indirecta, deberían también invalidarse los preceptos 30, párrafo primero, 34, 35, 36, párrafo primero, fracciones XII, XIII, XIV y XV, y 37, último párrafo, del mismo ordenamiento. Adicionalmente, coincidió con la extensión de invalidez al artículo 2, fracciones IX y X, de la ley combatida, que hablan del testigo y la víctima, pues esas figuras ya son materia de la Ley General.

El señor Ministro Cossío Díaz aclaró que el siguiente asunto, a cargo de la ponencia de la señora Ministra Luna Ramos, contiene un criterio antiguo que no lo compartieron todos los entonces integrantes del Tribunal Pleno, siendo que, actualmente, únicamente se establecen efectos retroactivos por mandato del artículo 105, párrafo penúltimo, constitucional, sin particularizar las condiciones de cada uno

de los procesos, pues los juzgadores, en cada uno de los casos concretos, determinarán lo conducente, lo cual resulta más fácil.

Estimó importante tomar en cuenta a la Ley General como parámetro, por lo que la extensión de efectos no debe verse como una simple relación de dependencia entre preceptos, aunado a que, en principio, todas las disposiciones de un mismo ordenamiento tienen la misma jerarquía normativa. Por ello, reiteró su propuesta de extensión de invalidez, la cual debería reflejarse en puntos resolutivos.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales decretó un receso a las trece horas con dos minutos y reanudó la sesión a las trece horas con treinta y un minutos.

El señor Ministro ponente Pérez Dayán modificó el proyecto para mantener los efectos retroactivos, precisando que, en cada caso concreto, se aplicarán los principios generales y disposiciones legales en la materia, como ordena el artículo 45 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues es difícil atajar todos los supuestos a los que se podría enfrentar, aunado a que este tipo de beneficios no sólo se circunscribe a los indiciados, inculcados y sentenciados, sino también a la protección de las víctimas; y reiteró que los efectos se limitarían a los artículos impugnados, sin incorporar los referidos por el señor Ministro Cossío Díaz. Adelantó que, en

todo caso, se ajustaría a la decisión mayoritaria de este Tribunal Pleno.

La señora Ministra Luna Ramos se pronunció en favor del proyecto modificado. Aclaró que, en el siguiente asunto de su ponencia trae efectos amplificados porque uno de los artículos que se cuestionaron ya había sido reclamado en otra acción de inconstitucionalidad.

El señor Ministro Franco González Salas, ante las posiciones encontradas en los temas de efectos retroactivos y extensión de invalidez, propuso dejar pendiente la discusión del asunto para tener tiempo de estudiar detenidamente los planteamientos, como se ha hecho en otros asuntos que implican la fijación de un criterio relevante.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea estimó plausible la propuesta del señor Ministro Franco González Salas. Adelantó estar de acuerdo con el proyecto modificado, pues queda superada su reserva en el tema de la retroactividad.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales prorrogó la discusión del asunto para la siguiente sesión, por lo que deberá permanecer en lista.

Acto continuo, levantó la sesión a las trece horas con cuarenta y tres minutos, previa convocatoria que emitió a los integrantes del Tribunal Pleno para acudir a la próxima sesión pública ordinaria que se celebrará el jueves

diecinueve de mayo del año en curso, a la hora de costumbre.

Firman esta acta el señor Ministro Presidente Luis María Aguilar Morales y el licenciado Rafael Coello Cetina, secretario general de acuerdos, quien da fe.