

PODER JUDICIAL

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION

SENTENCIA dictada por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Acción de Inconstitucionalidad 22/2015 y su acumulada 23/2015.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Suprema Corte de Justicia de la Nación.- Secretaría General de Acuerdos.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 22/2015 Y SU ACUMULADA 23/2015.

PROMOVENTES: PROCURADORA GENERAL DE LA REPÚBLICA Y COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS.

PONENTE: MINISTRO EDUARDO MEDINA MORA I.

SECRETARIA: VIANNEY AMEZCUA SALAZAR.

COLABORÓ: JUAN MANUEL ANGULO LEYVA.

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al **cuatro de junio de dos mil dieciocho.**

VISTOS; Y,

RESULTANDO:

1. PRIMERO. Por escritos recibidos el treinta de marzo de dos mil quince, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Arely Gómez González y Luis Raúl González Pérez, en su carácter de Procuradora General de la República y Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, promovieron acción de inconstitucionalidad, solicitando la invalidez de la norma general que más adelante se señala, emitida y promulgada por las autoridades que a continuación se precisan:

2. AUTORIDADES EMISORA Y PROMULGADORA DE LA NORMA GENERAL IMPUGNADA:

- a) Poder Legislativo del Estado de Zacatecas.
- b) Poder Ejecutivo del Estado de Zacatecas.

3. NORMA GENERAL IMPUGNADA:

4. La Ley para Prevenir, Atender, Combatir y Erradicar la Trata de Personas en el Estado de Zacatecas, expedida mediante el Decreto Número 305, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado el veintiocho de febrero de dos mil quince, en específico, los artículos 2, 3, fracción IX, 7, 8, 47 y 49, primer párrafo.

5. SEGUNDO. Los conceptos de invalidez que hacen valer los accionantes son, en síntesis, los siguientes:

a) Procuradora General de la República

• **Inconstitucionalidad del artículo 2, párrafo segundo, de la Ley para Prevenir, Atender, Combatir y Erradicar la Trata de Personas en el Estado de Zacatecas**

6. El precepto impugnado es violatorio del artículo 73, fracción XXI, inciso a), de la Constitución Federal, que faculta exclusivamente al Congreso de la Unión para expedir la ley general en materia de trata de personas, en la que se establezcan, como mínimo, los tipos penales y sus sanciones, la distribución de competencias y las formas de coordinación entre los distintos órdenes de gobierno; pudiendo prever otro tipo de reglas en la materia.

7. Acorde con dicho mandato constitucional, el Congreso Federal 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, que establece los tipos penales y sus sanciones; respecto de la prevención, investigación y persecución del delito, así como la protección y asistencia a las víctimas, prevé diversas competencias atribuibles a las autoridades de los tres órdenes de gobierno y, en cuanto a la investigación, procedimiento y sanciones, contempla una serie de normas que serán aplicadas de forma supletoria por tales autoridades.

8. Todas estas cuestiones deben ser observadas por las entidades federativas, al emitir las normas locales en materia de trata, pues, en términos del artículo 133 de la Constitución Federal, la ley general es jerárquicamente superior a la ley local; sin que sea necesario que ésta reitere las disposiciones de aquélla, que son de aplicación directa y obligatoria para todas las autoridades en el territorio nacional.

9. En este sentido, no resulta válido que, en el artículo combatido, se prevea la supletoriedad de la ley general respecto de todo aquello que no se establezca en la ley local, pues el ordenamiento que en principio deben aplicar de manera directa los operadores jurídicos es la ley general y, sólo respecto de aquellas cuestiones no previstas en ésta o en el artículo 73, fracción XXI, inciso a), constitucional, como la política pública de prevención que deben instrumentar las entidades federativas o los órganos encargados de formular y evaluar propuestas en la materia, los Congresos Locales tienen facultades residuales para legislar en relación con el fenómeno de la trata de personas.

10. En todo caso, las facultades concurrentes que se establecen en la ley general para que las entidades federativas emitan disposiciones en materia de trata deben ejercerse con apego a dicha ley marco, sin que puedan contravenirla o, como acontece en la especie, sujetando su aplicación a aquellos aspectos no regulados por la ley local.

• Inconstitucionalidad de los artículos 3, fracción IX y 8 de la Ley para Prevenir, Atender, Combatir y Erradicar la Trata de Personas en el Estado de Zacatecas

11. Los preceptos impugnados son violatorios del artículo 73, fracción XXI, inciso a), de la Constitución Federal, que faculta exclusivamente al Congreso de la Unión para expedir la ley general en materia de trata de personas, en la que ya se establece una definición de personas en situación de vulnerabilidad y grupos vulnerables (artículo 4, fracción XVII) y se contemplan categorías no previstas en tales preceptos, como la condición de ser una persona mayor de sesenta años o menor de edad.

12. Lo anterior es de especial importancia, pues, conforme a la ley general, el hecho de que una víctima se encuentre en situación de vulnerabilidad acarrea consecuencias jurídicas específicas, como la establecida en el artículo 8, para que los investigadores, el Ministerio Público y los juzgadores ejerzan sus facultades con perspectiva de derechos humanos; pero, sobre todo, constituye un elemento en varios de los tipos penales, a saber, como agravante de los delitos (artículos 16, párrafo segundo y 42) o como parte de la descripción del delito de trabajo forzado (artículo 22, fracción II).

• Inconstitucionalidad de los artículos 7, 47 y 49 de la Ley para Prevenir, Atender, Combatir y Erradicar la Trata de Personas en el Estado de Zacatecas

13. Los preceptos impugnados son violatorios del artículo 73, fracción XXI, inciso a), de la Constitución Federal, que faculta exclusivamente al Congreso de la Unión para expedir la ley general en materia de trata de personas, en la que ya se establece una definición de víctima (artículo 59), ofendido (artículo 60) y testigo (artículo 61), para efectos de prevención, atención, combate, sanción y erradicación del delito.

14. Una de las finalidades de la reforma constitucional que facultó al Congreso de la Unión para legislar en materia de trata de personas fue homologar los tipos, penas y distribución de competencias para su investigación, persecución y enjuiciamiento, de ahí que los conceptos y definiciones que establece la ley general deban ser comunes a todos los órganos de gobierno; lo cual, además, genera certeza y seguridad jurídica a los destinatarios y operadores de las normas.

15. Estos conceptos son necesarios para la configuración de los tipos penales, la definición de los derechos y obligaciones de las víctimas y los testigos en el proceso, los métodos de investigación y la provisión de una adecuada atención, protección y reparación; por lo que, siendo fundamentales para la comprensión y coherencia de todo el sistema relacionado con el delito de trata de personas, corresponde al Congreso de la Unión determinarlos.

16. Por lo demás, no pasa inadvertido que los artículos 7 y 47 de la ley local, además de definir el concepto de víctima de manera diferente a la ley general, lo hacen de modo distinto entre sí.

• Inconstitucionalidad de todos los artículos citados de la Ley para Prevenir, Atender, Combatir y Erradicar la Trata de Personas en el Estado de Zacatecas

17. Los preceptos impugnados vulneran los principios de legalidad, certeza y seguridad jurídica, establecidos en los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal, pues generan confusión en los destinatarios y operadores jurídicos sobre qué normas deben aplicarse en un caso concreto, las de la ley local o la ley general.

b) Comisión Nacional de los Derechos Humanos**• Inconstitucionalidad del artículo 2 de la Ley para Prevenir, Atender, Combatir y Erradicar la Trata de Personas en el Estado de Zacatecas**

18. El numeral impugnado es violatorio del artículo 73, fracción XXI, inciso a), de la Constitución Federal, al prever la supletoriedad 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, expedida por el Congreso de la Unión, en ejercicio de la facultad reservada expresamente en el citado precepto constitucional para distribuir competencias y establecer formas de coordinación entre la Federación, los Estados y el Distrito Federal; así como la de normas procesales locales sobre aspectos ya regulados por dicha ley general.

19. En efecto, el artículo 9 de la referida ley general dispone que, en todo lo no previsto en materia de investigación, procedimientos y sanciones de los delitos materia de esa ley, las autoridades federales, estatales y del Distrito Federal aplicarán supletoriamente el Código Penal Federal, el Código Federal de Procedimientos Penales, la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, el Código Fiscal de la Federación, la Ley Federal de Extinción de Dominio y la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

20. Esta disposición, de observancia general y obligatoria, impide al legislador local regular tal aspecto, además de que resulta inválido prever una norma local como de mayor jerarquía a una ley general. Lo anterior revela, por un lado, la falta de competencia del Congreso del Estado para legislar sobre aspectos en materia de trata de personas que ya han sido regulados por el Congreso de la Unión y, por otro, la incertidumbre jurídica que genera la existencia de diversos preceptos.

21. En efecto, en relación con lo primero, aun cuando, conforme al artículo 5 de la ley general, las entidades federativas son competentes para investigar, procesar y sancionar los delitos previstos en dicha ley, no pueden aplicar normas locales, ya que el citado artículo 9 dispone la aplicación supletoria de ordenamientos federales. En este sentido, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la acción de inconstitucionalidad 21/2013, determinó que, de acuerdo con el marco jurídico vigente en materia de trata de personas, no se deja margen de regulación de carácter procesal a los Estados y el Distrito Federal.

22. Respecto de lo segundo, se genera inseguridad tanto para las autoridades encargadas de la aplicación de ley como para las víctimas de los delitos de trata, pues la autoridad jurisdiccional local instaurará procedimientos penales fuera del ámbito constitucional establecido, fundándose en una norma expedida por autoridad incompetente, lo cual vulnerará la protección especializada de las víctimas de estos delitos.

23. En este orden de ideas, también se transgrede el principio de legalidad, al incumplirse los requisitos de fundamentación y motivación de todo acto legislativo, dado que la Constitución Federal faculta al Congreso de la Unión para legislar en materia de trata de personas y, conforme al principio de distribución de competencias, previsto en el artículo 124 constitucional, los Congresos Locales no se encuentran facultados para legislar en la materia sobre aquellos aspectos que ya está regulado en la ley general.

24. **TERCERO.** Los preceptos que se estiman infringidos son los artículos 1°, 14, 16, 20, apartados A, fracción I y C, fracciones I, II, III, IV, V, VI y VII, 73, fracción XXI, inciso a) y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 6.2, 7, 9.1.b y 9.5 del Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente Mujeres y Niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional.

25. **CUARTO.** Mediante proveído de treinta de marzo de dos mil quince, el Ministro Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad promovida por la Procuradora General de la República, a la que correspondió el número 22/2015 y, por razón de turno, designó al Ministro Eduardo Medina Mora I., para que actuara como instructor en el procedimiento.

26. Por acuerdo de treinta y uno de marzo siguiente, ordenó formar y registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad promovida por el Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, a la que correspondió el número 23/2015 y, tomando en consideración que entre ésta y aquella existe coincidencia en cuanto a la norma impugnada, ordenó hacer la acumulación correspondiente y turnar el expediente al mismo Ministro.

27. En auto de seis de abril de dos mil quince, el Ministro instructor admitió a trámite las acciones de inconstitucionalidad y ordenó dar vista al órgano legislativo que emitió la norma impugnada y al ejecutivo que la promulgó para que rindieran sus respectivos informes y a la Procuradora General de la República para que formulara el pedimento correspondiente en la acción de inconstitucionalidad 23/2015.

28. QUINTO. El Poder Legislativo del Estado de Zacatecas, al rendir su informe, manifestó esencialmente lo siguiente:

29. Como se desprende de la sentencia dictada en la acción de inconstitucionalidad 119/2008, de la que derivó la tesis P./J. 5/2010, de rubro: "LEYES LOCALES EN MATERIAS CONCURRENTES. EN ELLAS SE PUEDEN AUMENTAR LAS PROHIBICIONES O LOS DEBERES IMPUESTOS POR LAS LEYES GENERALES.", una vez que el Congreso de la Unión, en acatamiento al mandato emitido por el Constituyente Permanente, emite una ley general que distribuye competencias y establece bases mínimas, corresponde a las entidades federativas expedir su normatividad, en la que regulen, conforme a dichas bases, las atribuciones que ejercerán para contribuir al logro de las finalidades que contempla el Poder Reformador de la Constitución, de manera concurrente con la Federación y los municipios.

30. En este sentido, aun cuando existe un reconocimiento tácito a las facultades que, de manera exclusiva, se reservó la Federación al emitir la ley general, la normatividad local debe ser precisa respecto de su ámbito de aplicación. El artículo 2 impugnado debe entenderse para el caso de aplicación de la ley local, en su exclusivo ámbito de competencia; de no considerar algún supuesto, sí regulado por la ley general, deberá atenderse a esta última.

31. De lo anterior, se advierte que la ley local no minimiza ni vulnera la jerarquía de la ley general, sino todo lo contrario, pues el Congreso del Estado, respetando las atribuciones conferidas por el Congreso de la Unión en la propia ley general, emitió normatividad de aplicación exclusiva en territorio estatal, reconociendo que pueden presentarse situaciones que, no siendo competencia de la Federación, deban ser atendidas por la autoridad local, pero que, al no encontrarse previstas en la ley de la entidad, deban regirse por la ley general.

32. El artículo 73, fracción XXI, inciso a), de la Constitución Federal faculta al Congreso de la Unión para expedir las leyes generales en materias de secuestro, trata de personas y delitos electorales, que establezcan como mínimo los tipos penales y sus sanciones, así como la distribución de competencias y las formas de coordinación entre la Federación, las entidades federativas y los municipios. La Ley para Prevenir, Atender, Combatir y Erradicar la Trata de Personas en el Estado de Zacatecas no regula lo relativo a los delitos y penas y, en todo caso, debe entenderse que las definiciones que prevé no deben aplicarse tratándose de delitos o penas; de lo contrario, se harían nugatorias las atribuciones conferidas de forma residual a las entidades federativas en la ley general relativa.

33. En consecuencia, no se vulneran los principios de legalidad y seguridad jurídica, puesto que cada orden normativo debe regular los supuestos en los que ejercerán su ámbito propio de competencia.

34. SEXTO. El Poder Ejecutivo del Estado de Zacatecas, al rendir su informe, señaló fundamentalmente lo siguiente:

35. Los preceptos impugnados son acordes con 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.

36. La promulgación y publicación de la Ley para Prevenir, Atender, Combatir y Erradicar la Trata de Personas en el Estado de Zacatecas se llevaron a cabo en cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 82, fracción II, de la Constitución Política del Estado; por lo que tales actos se encuentran debidamente fundados y motivados, de acuerdo con la tesis de rubro: "PROMULGACIÓN DE LEYES. FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE ESTE ACTO".

37. En el artículo 2, párrafo primero, del citado ordenamiento, se establece claramente cómo debe interpretarse, lo que resulta acorde con los principios de supremacía constitucional y jerarquía normativa, previstos en el artículo 133 de la Constitución Federal; el párrafo segundo dispone la supletoriedad, pero no con motivo de vacíos u omisiones, sino de disposiciones concurrentes que facultan a las entidades federativas para legislar sobre aspectos que les son propios, respetando la plataforma mínima delimitada por la ley general y, en este sentido, pudiendo aumentar las obligaciones o prohibiciones contenidas en ella, mas no disminuirlas.

38. En efecto, conforme al artículo 6 de la ley general, la Federación, los Estados, los municipios, el Distrito Federal y sus demarcaciones territoriales están obligados a coordinarse, en el ámbito de sus competencias y en función de las facultades exclusivas y concurrentes previstas en la propia ley, con objeto de generar prevención general, especial y social, de acuerdo con los términos y reglas establecidos en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública y dicho ordenamiento.

39. Luego, la ley local tiene su propio ámbito de regulación y hace mayor énfasis en cuestiones que son preocupantes y tienen especial relevancia en la región, sin que ello implique que contravenga la ley general; de no ser así, las leyes locales en materias concurrentes no tendrían razón de ser, pues se limitarían a reproducir lo dispuesto por el legislador federal, lo que resulta carente de sentido.

40. **SÉPTIMO.** La Procuradora General de la República no formuló pedimento en relación con la acción de inconstitucionalidad 23/2015.

41. **OCTAVO.** Recibidos los informes de las autoridades, formulados los alegatos y encontrándose instruido el procedimiento, se puso el expediente en estado de resolución.

CONSIDERANDO:

42. **PRIMERO.** Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad y su acumulada, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, incisos c)¹ y g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, toda vez que se plantea la posible contradicción entre la Ley para Prevenir, Atender, Combatir y Erradicar la Trata de Personas en el Estado de Zacatecas y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y diversos tratados internacionales de los que el Estado mexicano es parte.

43. **SEGUNDO.** De la lectura integral de los escritos por los que se promovieron las acciones de inconstitucionalidad, se advierte que la Procuradora General de la República impugna los artículos 2, párrafo segundo, 3, fracción IX, 7, 8, 47 y 49, párrafo primero, de la Ley para Prevenir, Atender, Combatir y Erradicar la Trata de Personas en el Estado de Zacatecas; en tanto, el Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, aun cuando se refiere, de modo general, al citado artículo 2, combate efectivamente sólo los párrafos segundo y tercero de dicho precepto. De este modo, en el presente asunto, se tendrán como impugnados los artículos 2, párrafo segundo y tercero, 3, fracción IX, 7, 8, 47 y 49, párrafo primero, de la referida ley.

44. **TERCERO.** Por cuestión de orden, se debe primero analizar si las acciones de inconstitucionalidad fueron promovidas de manera oportuna.

45. El artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal dispone:

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

En materia electoral, para el cómputo de los plazos, todos los días son hábiles.”

46. Conforme a este artículo, el plazo para la presentación de la acción será de treinta días naturales y el cómputo respectivo deberá hacerse a partir del día siguiente al en que se hubiese publicado la norma impugnada.

47. En el caso, el Decreto Número 305, por el que se expidió la Ley para Prevenir, Atender, Combatir y Erradicar la Trata de Personas en el Estado de Zacatecas, se publicó en el Suplemento al Número 17 del Periódico Oficial del Gobierno del Estado, correspondiente al sábado veintiocho de febrero de dos mil quince; por tanto, el plazo de treinta días naturales para promover la acción inició el domingo uno y venció el lunes treinta de marzo de dos mil quince.

¹ Vigente, en términos del artículo décimo sexto transitorio del decreto de reforma constitucional publicado en el Diario Oficial de la Federación el diez de febrero de dos mil catorce, que a la letra establece:

“DÉCIMO SEXTO.- Las adiciones, reformas y derogaciones que se hacen a los artículos 28; 29, párrafo primero; 69, párrafo segundo; 76, fracciones II, por lo que se refiere a la supresión de la ratificación del Procurador General de la República por el Senado y XII; 78, fracción V; 82, fracción VI; 84; 89, fracción IX; 90; 93, párrafo segundo; 95; 102, Apartado A; 105, fracciones II, incisos c) e i) y III; 107; 110 y 111 por lo que se refiere al Fiscal General de la República; 116, fracción IX y 119, párrafo primero de esta Constitución, entrarán en vigor en la misma fecha en que lo hagan las normas secundarias que expida el Congreso de la Unión necesarias por virtud de las adiciones, reformas y derogaciones a que se refiere el presente Transitorio, siempre que se haga por el propio Congreso la declaratoria expresa de entrada en vigor de la autonomía constitucional de la Fiscalía General de la República.

El Procurador General de la República que se encuentre en funciones al momento de expedirse la declaratoria a que se refiere el párrafo anterior, quedará designado por virtud de este Decreto Fiscal General de la República por el tiempo que establece el artículo 102, Apartado A, de esta Constitución, sin perjuicio del procedimiento de remoción previsto en la fracción IV de dicho artículo.”

48. Las acciones de inconstitucionalidad se presentaron el lunes treinta de marzo de dos mil quince (según consta al reverso de las fojas veinte y ochenta y seis del expediente), esto es, se recibieron el último día del plazo, por lo que fueron promovidas oportunamente.

49. **CUARTO.** Acto continuo, se procede a analizar la legitimación de los promoventes.

a) **Respecto de la acción de inconstitucionalidad 22/2015:**

50. El artículo 105, fracción II, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos² dispone:

“ARTÍCULO 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

(...)

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

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

(...)

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

51. De acuerdo con el citado precepto, el Procurador General de la República podrá promover acción de inconstitucionalidad, entre otros, en contra de leyes estatales.

52. En el caso, suscribe el escrito Arely Gómez González, en su carácter de Procuradora General de la República, lo que acredita con la copia certificada de su nombramiento, expedido por el Presidente de la República el tres de marzo de dos mil quince (foja veintiuno del expediente).

53. Dicha funcionaria promueve la acción en contra del Decreto Número 305, por el que se expidió la Ley para Prevenir, Atender, Combatir y Erradicar la Trata de Personas en el Estado de Zacatecas, ordenamiento de carácter estatal, por lo que cuenta con legitimación para hacerlo.

54. Apoya la anterior conclusión, la tesis P./J. 98/2001, publicada en la página ochocientos veintitrés del tomo XIV, septiembre de dos mil uno, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, que a la letra señala:

“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EL PROCURADOR GENERAL DE LA REPÚBLICA TIENE LEGITIMACIÓN PARA IMPUGNAR MEDIANTE ELLA, LEYES FEDERALES, LOCALES O DEL DISTRITO FEDERAL, ASÍ COMO TRATADOS INTERNACIONALES. El artículo 105, fracción II, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos faculta al Procurador General de la República para impugnar, mediante el ejercicio de las acciones de inconstitucionalidad, leyes de carácter federal, estatal o del Distrito Federal, así como tratados internacionales, sin que sea indispensable al efecto la existencia de agravio alguno, en virtud de que dicho medio de control constitucional se promueve con el interés general de preservar, de modo directo y único, la supremacía constitucional, a fin de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación realice un análisis abstracto de la constitucionalidad de la norma. En otras palabras, no es necesario que el Procurador General de la República resulte agraviado o beneficiado con la norma en contra de la cual enderece la acción de inconstitucionalidad ni que esté vinculado con la resolución que llegue a dictarse, pues será suficiente su interés general, abstracto e impersonal de que se respete la supremacía de la Carta Magna.”

² Vigente, en términos del artículo décimo sexto transitorio del decreto de reforma constitucional publicado en el Diario Oficial de la Federación el diez de febrero de dos mil catorce, antes transcrito.

b) Respecto de la acción de inconstitucionalidad 23/2015:

55. El artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone:

“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, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte. Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en los estados de la República, en contra de leyes expedidas por las legislaturas locales y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, en contra de leyes emitidas por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. (...).

56. Por su parte, el artículo 11, párrafo primero, en relación con el 59, de la Ley Reglamentaria de la Materia, establece que las partes deben comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos:

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

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

57. En el caso, suscribe el escrito Luis Raúl González Pérez, en su carácter de Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, lo que acredita con la copia certificada del oficio número DGPL-1P3A-4858, de trece de noviembre de dos mil catorce, en el que el Presidente de la Mesa Directiva de la Sexagésima Segunda Legislatura de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión le informa que, en sesión celebrada ese día, fue electo para ocupar tal cargo por el período dos mil catorce-dos mil diecinueve (foja ochenta y siete del expediente).

58. Conforme a los artículos 15, fracción I, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y 18 de su Reglamento Interno, corresponde al Presidente de la referida Comisión su representación legal:

“ARTÍCULO 15. El Presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones:

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

“ARTÍCULO 18. La Presidencia es el órgano ejecutivo de la Comisión Nacional. Está a cargo de un presidente, al cual le corresponde ejercer, de acuerdo con lo establecido en la Ley, las funciones directivas de la Comisión Nacional y su representación legal.”

59. En consecuencia, debe considerarse que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos se encuentra legitimada para promover la acción de inconstitucionalidad y que quien suscribe el escrito relativo es en quien recae la representación legal de dicho organismo.

60. Finalmente, debe señalarse que, en términos del referido artículo 105, fracción II, inciso g), constitucional, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos es un órgano legitimado para promover acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes de carácter estatal, como la que se impugna, por estimar que viola derechos fundamentales, como plantea el accionante en su escrito.

61. **QUINTO.** Al no haberse hecho valer por las partes alguna causa de improcedencia, ni advertirse de oficio alguna por este Alto Tribunal, se procede al estudio de los conceptos de invalidez planteados por los promoventes, quienes son coincidentes en señalar que el artículo 2, párrafo segundo, de la Ley para Prevenir, Atender, Combatir y Erradicar la Trata de Personas en el Estado de Zacatecas es violatorio de lo dispuesto por el artículo 73, fracción XXI, inciso a), de la Constitución Federal, al contemplar 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 en lo no previsto por aquélla. Adicionalmente, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos aduce que el párrafo tercero de dicho artículo es también violatorio del citado precepto constitucional, al prever la aplicación supletoria de diversos ordenamientos locales.

62. Por otro lado, la Procuradora General de la República argumenta que los artículos 3, fracción IX, 7, 8, 47 y 49, párrafo primero, de la ley local referida violan lo dispuesto por el artículo 16 de la Constitución Federal, al haberse emitido por autoridad incompetente y servir de fundamento a investigaciones y procedimientos que resultan inválidos, además de generar incertidumbre sobre su aplicación en operadores y destinatarios y desprotección a las víctimas.

63. Ahora bien, por ser una cuestión de estudio preferente que, de resultar fundada, haría innecesario el estudio de los demás conceptos de invalidez, este Tribunal Pleno debe determinar, en primer lugar, si el Congreso del Estado de Zacatecas está constitucionalmente facultado para emitir las normas cuya validez se cuestiona.

64. En relación con la competencia para legislar en materia de trata de personas, este Tribunal se ha pronunciado al analizar las acciones de inconstitucionalidad 26/2012³, 12/2013⁴, 21/2013⁵, 1/2014⁶, 12/2014⁷, 6/2015 y su acumulada 7/2015⁸, por lo que el estudio se hará atendiendo, en lo conducente, a dichos precedentes.

65. El artículo 73, fracción XXI, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone:

“ARTÍCULO 73. El Congreso tiene facultad:

(...)

XXI. Para expedir:

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

Las leyes generales contemplarán también la distribución de competencias y las formas de coordinación entre la Federación, las entidades federativas y los municipios; (...).”

66. De lo anterior, se advierte que es facultad del Congreso de la Unión expedir, en lo que interesa, una ley general en materia de trata de personas, en la que, como mínimo, se establezcan:

- a) Los tipos penales y sus sanciones.
- b) La distribución de competencias entre la Federación, las entidades federativas y los municipios.
- c) Las formas de coordinación entre los órdenes de gobierno.

³ **Ponente:** Ministro Luis María Aguilar Morales. **Fecha de resolución:** 21 de mayo de 2015. Mayoría de 10 votos. **Disidente:** Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos.

⁴ **Ponente:** Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo. **Fecha de resolución:** 4 de noviembre de 2013. Unanimidad de 10. **Ausente:** Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos.

⁵ **Ponente:** Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. **Fecha de resolución:** 3 de julio de 2014. Mayoría de 9 votos. **Disidentes:** Ministros José Ramón Cossío Díaz y José Fernando Franco González Salas.

⁶ **Ponente:** Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. **Fecha de resolución:** 3 de agosto de 2015. Unanimidad de 11 votos.

⁷ **Ponente:** Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. **Fecha de resolución:** 7 de julio de 2015. Mayoría de 9 votos. **Disidentes:** Ministros José Ramón Cossío Díaz y José Fernando Franco González Salas.

⁸ **Ponente:** Ministro Alberto Pérez Dayán. **Fecha de resolución:** 19 de mayo de 2016. Unanimidad de 11 votos.

67. Dicha norma fue incorporada mediante la reforma constitucional de catorce de julio de dos mil once, la cual, según se desprende de la exposición de motivos, tuvo como una de sus finalidades el combate efectivo, a través de un enfoque interdisciplinario y una participación activa de gobiernos e instituciones federales, estatales y municipales, junto con la sociedad civil, de la trata de personas que a nivel mundial representa un severo problema que aumenta la vulnerabilidad de millones de personas a la explotación sexual y laboral.

68. Por ello y en atención a que, desde la tipificación del delito de trata de personas en el Código Penal Federal el veintisiete de marzo de dos mil siete, sólo Hidalgo, Nuevo León, Tabasco, Veracruz y el entonces Distrito Federal habían emitido las normas relativas, lo cual hacía notar el poco interés de las entidades federativas en prevenirlo y erradicarlo, el Constituyente Permanente facultó al Congreso de la Unión para emitir un instrumento jurídico adecuado que involucrara a los tres órdenes de gobierno, homologara tipos penales, distribuyera competencias y generara los mecanismos de coordinación necesarios para el combate efectivo a tan grave fenómeno delictivo.

69. De esta forma, al facultarse constitucionalmente al Congreso de la Unión para emitir una ley general, en los términos señalados, se privó a los Estados de la atribución con que anteriormente contaban, en términos del artículo 124 de la Constitución Federal, para legislar sobre esta materia, manteniendo, sin embargo, aquellas facultades que, conforme al régimen de concurrencia y coordinación, les otorgara el Congreso de la Unión. Así, mediante Decreto publicado el catorce de junio de dos mil doce en la Primera Sección del Diario Oficial de la Federación, fue emitida 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.

70. De la interpretación del artículo 73, fracción XXI, inciso a), de la Constitución Federal y las disposiciones de la ley general en materia de trata de personas, se desprende lo siguiente:

a) De conformidad con su artículo 2º, la ley general establece (i) las competencias y formas de coordinación para la prevención, investigación, persecución y sanción de los delitos entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios; (ii) los tipos y sanciones; (iii) los procedimientos penales aplicables; (iv) las competencias y formas de coordinación para la protección y asistencia a las víctimas; (v) los mecanismos para tutelar los derechos de las personas, cuando éstas se ven amenazadas o lesionadas por la comisión de los delitos; y (vi) las medidas de reparación de los daños generados.

b) Sobre las cuestiones identificadas en los incisos (i) y (iii), en el capítulo II del título primero del libro primero de la ley general, se establecen, por un lado, los supuestos en los que la Federación y, por exclusión, las entidades federativas son competentes para investigar, procesar y sancionar los delitos⁹. Al respecto, este Tribunal Pleno ha determinado que, aun en los supuestos de competencia local, conforme al artículo 9º de la propia ley general, en la investigación, procedimientos y sanciones, son aplicables supletoriamente las disposiciones del Código Penal Federal, el Código Federal de Procedimientos Penales, la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, el Código Fiscal de la Federación, la Ley Federal de Extinción de Dominio y la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública; con lo cual no se deja margen de regulación alguno, ni siquiera de carácter procesal, a las entidades federativas.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Por otro lado, se prevé la coordinación entre la Federación, las entidades federativas y los municipios para generar, en función de las facultades exclusivas¹⁰ y concurrentes¹¹ establecidas en el título tercero del libro

¹⁰ **ARTÍCULO 113.** Además de las competencias para investigar, perseguir y sancionar los delitos objeto de esta Ley establecidas en Libro Primero y en el Programa, corresponden de manera exclusiva a las autoridades federales las siguientes atribuciones:

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

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

- I. En concordancia con el Programa Nacional, formular políticas e instrumentar programas estatales para prevenir, sancionar y erradicar los delitos previstos en esta Ley, así como para la protección, atención, rehabilitación y recuperación del proyecto de vida de las víctimas y posibles víctimas, ofendidos y testigos de los mismos;
- II. Proponer a la Comisión Intersecretarial contenidos nacionales y regionales, para ser incorporados al Programa Nacional;
- III. Prestar servicios de formación, actualización, capacitación y profesionalización para las y los actores institucionales que participan en los procesos de prevención y combate a los delitos previstos en esta Ley y de asistencia y protección de las víctimas, de conformidad con las disposiciones generales que las autoridades federales determinen;
- IV. Implementar, en coordinación con la Federación, programas y proyectos de atención, educación, capacitación e investigación en materia de esclavitud, trata de personas o explotación y demás delitos previstos en esta Ley;
- V. Impulsar programas para prevenir los factores de riesgo para posibles víctimas de los delitos previstos en esta Ley que incluyan programas de desarrollo local;
- VI. Creación de refugios, albergues y casas de medio camino para las víctimas, ofendidos y testigos de los delitos que esta Ley define como del fuero común, o apoyar a las organizaciones de la sociedad civil, para la creación y operación de los mismos, hasta la total recuperación de las víctimas, ofendidos y testigos de los delitos contenidos en la presente Ley;
- VII. Revisar y evaluar la eficacia de las políticas, programas y acciones con base en los lineamientos que para tal efecto desarrollen las autoridades federales;
- VIII. Proporcionar a las instancias encargadas de realizar estadísticas, la información necesaria para su elaboración;
- IX. Impulsar reformas legales para el cumplimiento de los objetivos de la presente Ley, y
- X. Las demás aplicables a la materia, que les confiera esta Ley u otros ordenamientos legales.

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

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

segundo de la ley general, prevención general, especial y social¹², conforme a los lineamientos del título segundo del libro segundo de la propia ley. De la lectura de los preceptos relativos, se advierte el otorgamiento de competencias legislativas (elaboración de normas, creación de políticas y programas)¹³ y operativas para los tres órdenes de gobierno.

c) En cuanto a la cuestión identificada en el inciso (ii), por disposición constitucional expresa, corresponde de manera exclusiva al Congreso de la Unión establecer los tipos y penas, mismos que se prevén en el capítulo II del título segundo del libro primero de la ley general.

d) Por lo que se refiere a las cuestiones identificadas en los incisos (iv), (v) y (vi), en el título tercero del libro primero de la ley general, se enlistan las obligaciones de cada uno de los órdenes de gobierno en materia de protección y asistencia a las víctimas, tutela de los derechos de las personas amenazadas o lesionadas y reparación del daño. De la lectura de los preceptos relativos, se desprende el otorgamiento de competencias legislativas (creación de programas)¹⁴ y operativas para los tres órdenes de gobierno.

¹¹ **ARTÍCULO 116.** Adicionalmente a las atribuciones exclusivas de los gobiernos Federal, de las entidades federativas, municipios y del Distrito Federal y sus demarcaciones territoriales, les corresponde de manera concurrente las atribuciones siguientes:

I. Editar y producir materiales de difusión para la prevención de los delitos previstos en esta Ley en todas sus formas y modalidades;

II. Promover la investigación de los delitos previstos en esta Ley, en todas sus manifestaciones y modalidades, para que los resultados sirvan de base para el desarrollo de nuevas políticas y programas para su prevención y combate, así como para desarrollar nuevas medidas de atención, protección y asistencia a las víctimas;

III. Fomentar y difundir actividades de conocimiento y prevención de los delitos previstos en esta Ley en todas sus formas y manifestaciones;

IV. Impulsar y fortalecer en sus tareas a las instituciones y organizaciones privadas que prestan atención a las víctimas y posibles víctimas, ofendidos y testigos de los delitos contenidos en la presente Ley y en su prevención;

V. Desarrollar mecanismos para que las instituciones de seguridad pública se coordinen, en el marco del Sistema Nacional de Seguridad Pública para:

a) Realizar estudios sobre las causas estructurales, distribución geodelictiva, estadística, tendencias históricas y patrones de comportamiento, lugares de origen, tránsito y destino, modus operandi, modalidad de enganche o reclutamiento, modalidad de explotación, entre otros, que permitan actualizar y perfeccionar la investigación para la prevención de los delitos tipificados en esta Ley;

b) Obtener, procesar e interpretar la información geodelictiva por medio del análisis de los factores que generan conductas antisociales previstas en esta Ley con la finalidad de identificar las zonas, sectores y grupos de alto riesgo, así como sus correlativos factores de protección;

c) Suministrar e intercambiar la información obtenida mediante los sistemas e instrumentos tecnológicos respectivos;

d) Llevar a cabo campañas orientadas a prevenir y evitar los factores y causas que originan los fenómenos delictivos tipificados en esta Ley, así como difundir su contenido;

e) Establecer relaciones de colaboración con las autoridades competentes, así como con organizaciones de la sociedad civil y privadas, con el objetivo de orientar a la sociedad en las medidas que debe adoptar para prevenir los delitos tipificados en esta Ley y los demás establecidos en otros ordenamientos.

VI. Crear mecanismos y proveer recursos para que las instituciones policiales y de procuración de justicia desarrollen métodos de recopilación y sistematización de información con el fin de aplicar las estrategias necesarias para hacer eficaz la investigación preventiva, con base en los siguientes criterios:

a) Diseñar y operar sistemas de recolección, clasificación, registro, análisis, evaluación y explotación de información relativa a las conductas previstas en esta Ley, con el objeto de conformar una base de datos nacional que sustente el desarrollo de planes y programas que sirvan para garantizar la seguridad pública en esta materia,

b) Sistematizar y ejecutar los métodos de análisis de información estratégica que permita identificar a personas, grupos, organizaciones, zonas prioritarias y modos de operación vinculados con las conductas previstas en el presente ordenamiento, y

c) Las demás que con tal carácter establezcan esta Ley y otras disposiciones aplicables.

VII. El gobierno de cada entidad federativa, el Distrito Federal, los ayuntamientos y las jefaturas delegacionales podrán celebrar convenios para coordinar o unificar sus actividades en la materia de esta Ley, para cumplir de mejor manera las responsabilidades a su cargo.

¹² **ARTÍCULO 6°.** La Federación, los estados, los municipios y el Distrito Federal y sus demarcaciones territoriales, estarán obligados a coordinarse, en el ámbito de sus competencias, y en función de las facultades exclusivas y concurrentes previstas en esta Ley, con el objeto de generar prevención general, especial y social, en los términos y reglas establecidas en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública y la presente Ley.

¹³ **ARTÍCULO 98.** Las autoridades de los tres órdenes de gobierno, en el ámbito de sus respectivas competencias y de las facultades y obligaciones establecidas en esta Ley, establecerán y ejecutarán políticas, programas, acciones y otras medidas, con la finalidad de contribuir a erradicar los delitos objeto de la presente Ley.

ARTÍCULO 101. Las autoridades de los distintos órdenes de gobierno implementarán medidas legislativas, educativas, sociales y culturales, a fin de desalentar la demanda que propicia cualquier forma de explotación que provoca la trata de personas y demás delitos objeto de esta Ley.

¹⁴ **ARTÍCULO 62.** Las autoridades responsables de atender a las víctimas del delito en los ámbitos federal, de los estados, municipales, del Distrito Federal y de sus Demarcaciones Territoriales, en sus respectivos ámbitos de competencia, adoptarán medidas tendientes a proteger y asistir debidamente a víctimas, ofendidos y testigos, para lo cual deberán:

I. Establecer mecanismos adecuados para identificar a las víctimas y posibles víctimas;

II. Crear programas de protección y asistencia previos, durante y posteriores al proceso judicial, así como de asistencia jurídica durante todas las etapas del procedimiento penal, civil y administrativo.

Asimismo, deberán proporcionar a las víctimas en un idioma o lengua con su respectiva variante lingüística que comprendan, y de acuerdo a su edad, información sobre sus derechos, garantizando su integridad psicológica y la protección de su identidad e intimidad;

III. Diseñar y poner en marcha modelos de protección y asistencia inmediatas a víctimas o posibles víctimas ante la comisión o posible comisión de los delitos previstos en esta Ley;

IV. Generar modelos y Protocolos de Asistencia y Protección, según sus necesidades;

V. Proveer la debida protección y asistencia en albergues durante su recuperación, rehabilitación y resocialización, así como en los lugares adecuados para garantizar su seguridad.

Estos programas dependerán de las instancias competentes para prestar atención a las víctimas, ya sean federal o de las entidades federativas, por sí mismas o en coordinación con instituciones especializadas públicas o privadas, en términos de la normativa aplicable, en los que podrán participar la sociedad civil coordinadamente con las áreas responsables.

VI. Diseñar y aplicar modelos que ofrezcan alternativas dignas y apropiadas para las víctimas, con el propósito de restituirles sus derechos humanos, especialmente mujeres, niñas y adolescentes;

VII. Generar y aplicar programas de protección y asistencia a las víctimas, ofendidos y testigos de delitos en que se encuentre involucrado el crimen organizado, que incluirán cambio de identidad y reubicación nacional o internacional.

71. Sentado lo anterior, se analizarán a continuación los artículos impugnados de la Ley para Prevenir, Atender, Combatir y Erradicar la Trata de Personas en el Estado de Zacatecas, a efecto de verificar si el Congreso Local se excedió o no en el ejercicio de su competencia.

a) Artículo 2, párrafos segundo y tercero

72. El precepto combatido establece lo siguiente:

“ARTÍCULO 2. La presente Ley deberá interpretarse de acuerdo al siguiente Marco Jurídico:

I. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

II. Los Tratados Internacionales suscritos en la materia, por la Nación Mexicana, y

III. 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 lo no previsto por esta Ley, se aplicarán de manera supletoria las disposiciones contenidas en la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos y el Código Nacional de Procedimientos Penales.

Así como los siguientes ordenamientos legales del Estado de Zacatecas: el Código Penal, la Ley de Atención a Víctimas, la Ley de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, la Ley de Asistencia Social, la Ley de Extinción de Dominio, la Ley del Sistema del Sistema Estatal de Seguridad Pública, Ley Estatal de los Derechos del Niño, las Niñas y Adolescentes y los demás ordenamientos legales que resulten necesarios para el cumplimiento de las disposiciones de esta Ley.”

73. Es fundado el concepto de invalidez que plantea la Procuradora General de la República y parcialmente fundado el que hace valer el Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

74. 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 no puede ser supletoria de la ley local en esta materia, al ser la que define el contenido de ésta; siendo ambas obligatorias para las autoridades de las entidades federativas respecto de aquellas cuestiones propias y diferenciadas que cada una regula.

75. En efecto, el Congreso de la Unión es el facultado para distribuir competencias y establecer en qué términos participará cada uno de los órdenes de gobierno en la materia; siendo aplicable, a nivel local, en primer lugar, la ley general y, posteriormente, las normas emitidas por los Congresos Locales, en ejercicio de la competencia que aquélla les haya conferido.

76. Tampoco puede preverse la supletoriedad del Código Nacional de Procedimientos Penales en lo no previsto por la ley local en materia de trata, pues ésta no puede regular cuestiones relacionadas con la investigación, procedimiento y sanción de delitos, que el Congreso de la Unión reservó a la ley general, la cual prevé, en el artículo 9º, la supletoriedad del referido Código respecto de sus disposiciones.

77. En este sentido, debe declararse la invalidez del párrafo segundo del artículo 2 de la Ley para Prevenir, Atender, Combatir y Erradicar la Trata de Personas en el Estado de Zacatecas.

78. Dada la invalidez decretada respecto de la porción normativa referida, el párrafo tercero del citado artículo 2, impugnado, adquiere otro sentido, al ya no entenderse en términos de supletoriedad, sino de sistema, es decir, como parte del marco jurídico conforme al cual debe interpretarse la ley local en materia de trata; de ahí que deba reconocerse su validez.

b) Artículos 3, fracción IX, 7, 8, 47 y 49, párrafo primero

79. Los preceptos combatidos establecen lo siguiente:

“ARTÍCULO 3. Para los efectos de esta Ley se entenderá por:

(...)

IX. Personas en situación de vulnerabilidad: A las personas que presentan condiciones particulares en razón de su origen étnico o nacional, edad, sexo, condición socioeconómica, nivel educativo, embarazo, como consecuencia del

delito de trata, violencia o discriminación, situación migratoria, salud física o mental, discapacidad, adicciones o cualquier otra característica similar, que puede ser aprovechada por los sujetos activos del delito de trata de personas. (...)

“ARTÍCULO 7. Se reconocerán como Víctimas de estos delitos a aquella persona física que directa o indirectamente ha sufrido daño o el menoscabo de sus derechos producto de una violación de derechos humanos o de la comisión de un delito.

Para los efectos de esta Ley, se adoptará (sic) las definiciones contenidas en el artículo 4 del Capítulo Segundo, Título Primero de la Ley de Atención a Víctimas del Estado.”

“ARTÍCULO 8. Se consideran Grupos Vulnerables a los Delitos de Trata de Personas, los siguientes:

I. Las Mujeres;

II. Las niñas, niños y adolescentes;

III. Los Migrantes, en particular las niñas y niños migrantes no acompañados;

IV. Las Personas con Discapacidad;

V. Los Indígenas;

VI. Las Personas en condición de calle;

VII. Las Personas en condición de pobreza extrema, y

VIII. Las Víctimas Directas e Indirectas de Violencia Doméstica.”

“ARTÍCULO 47. Se reconoce como víctima aquella persona que se encuentre dentro de la definición del artículo 4 del Título Primero de la Ley de Atención a Víctimas del Estado de Zacatecas. (...)

“ARTÍCULO 49. Se entenderá por testigo aquella persona que de forma directa o indirecta, a través de sus sentidos tiene conocimiento de los hechos que se investigan, por lo que se encuentra en condiciones de aportar información para su esclarecimiento, independientemente de su situación legal. (...)

80. Es fundado el concepto de invalidez que plantea la Procuradora General de la República, pues las definiciones de lo que se entenderá por víctima, testigo, personas en situación de vulnerabilidad y grupos vulnerables constituyen aspectos relacionados con la investigación, procedimiento y sanción de los delitos de trata, indisponibles para el legislador local y regulados por el Congreso Federal en los artículos 4, fracción XVII, 59 y 61 de la ley general¹⁵. Consecuentemente, debe declararse su invalidez.

81. **SEXTO.** De conformidad con los artículos 41, fracción IV y 73 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, la invalidez decretada surtirá efectos a partir de la fecha de notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Zacatecas,

¹⁵ **ARTÍCULO 4o.** Para los efectos de la presente Ley se entenderá por:

(...)

XVII. Situación de vulnerabilidad: Condición particular de la víctima derivada de uno o más de las siguientes circunstancias que puedan derivar en que el sujeto pasivo realice la actividad, servicio o labor que se le pida o exija por el sujeto activo del delito:

- a) Su origen, edad, sexo, condición socioeconómica precaria;
- b) Nivel educativo, falta de oportunidades, embarazo, violencia o discriminación sufridas previas a la trata y delitos relacionados;
- c) Situación migratoria, trastorno físico o mental o discapacidad;
- d) Pertener o ser originario de un pueblo o comunidad indígena;
- e) Ser una persona mayor de sesenta años;
- f) Cualquier tipo de adicción;
- g) Una capacidad reducida para forma (sic) juicios por ser una persona menor de edad, o
- h) Cualquier otra característica que sea aprovechada por el sujeto activo del delito.

ARTÍCULO 59. Para los efectos de esta ley, se considera víctima al titular del bien jurídico lesionado o puesto en peligro por la acción u omisión por los delitos previstos en esta Ley.

Lo anterior con independencia de que se identifique, aprehenda, sujete a procesos o condene al autor, coautor o partícipe del delito y con independencia de la relación familiar entre éste y la víctima u ofendido.

Los ofendidos gozarán de los mismos derechos reconocidos a la víctima.

ARTÍCULO 61. Tendrá la calidad de testigo toda persona que de forma directa o indirecta, a través de sus sentidos tiene conocimiento de los hechos que se investigan, por lo que puede aportar información para su esclarecimiento, independientemente de su situación legal.

retrotrayéndose tales efectos al uno de marzo de dos mil quince, en que entró en vigor el Decreto Número 305, por el que se expidió la Ley para Prevenir, Atender, Combatir y Erradicar la Trata de Personas en el Estado de Zacatecas y correspondiendo a los operadores jurídicos competentes decidir y resolver, en cada caso concreto sujeto a su conocimiento, conforme 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.

82. Para el eficaz cumplimiento de esta resolución, también deberá notificarse al Tribunal Colegiado y al Primero y Segundo Tribunales Unitarios del Vigésimo Tercer Circuito, los Juzgados Primero y Segundo de Distrito, el Tribunal Superior de Justicia y la Procuraduría General de Justicia, todos del Estado de Zacatecas.

83. Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

84. PRIMERO. Es procedente y fundada, por un lado, la acción de inconstitucionalidad 22/2015 y procedente y parcialmente fundada, por otro, la acción de inconstitucionalidad 23/2015.

85. SEGUNDO. Se reconoce la validez del artículo 2, párrafo tercero, de la Ley para Prevenir, Atender, Combatir y Erradicar la Trata de Personas en el Estado de Zacatecas, contenido en el Decreto Número 305, publicado en el Periódico Oficial del Estado el veintiocho de febrero de dos mil quince.

86. TERCERO. Se declara la invalidez de los artículos 2, párrafo segundo, 3, fracción IX, 7, 8, 47 y 49, párrafo primero, de la Ley para Prevenir, Atender, Combatir y Erradicar la Trata de Personas en el Estado de Zacatecas, contenidos en el Decreto Número 305, publicado en el Periódico Oficial del Estado el veintiocho de febrero de dos mil quince; en la inteligencia de que surtirá efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutive al Congreso del Estado de Zacatecas.

87. CUARTO. Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, el Periódico Oficial del Estado de Zacatecas y el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

88. Notifíquese; haciéndolo por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

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

90. En relación con el punto resolutive primero:

91. Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Señores Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto de los considerandos primero, segundo, tercero y cuarto, relativos, respectivamente, a la competencia, a la definición de la materia de la impugnación, a la oportunidad y a la legitimación.

92. En relación con el punto resolutive segundo:

93. Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Señores Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas con reservas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández con salvedades en algunas consideraciones, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, consistente en reconocer la validez del artículo 2, párrafo tercero, de la Ley para Prevenir, Atender, Combatir y Erradicar la Trata de Personas en el Estado de Zacatecas.

94. En relación con el punto resolutive tercero:

95. Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Señores Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas con reservas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández con salvedades en algunas consideraciones, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez de los artículos 2, párrafo segundo, 3, fracción IX, 7, 8 y 47 de la Ley para Prevenir, Atender, Combatir y Erradicar la Trata de Personas en el Estado de Zacatecas.

96. Se aprobó por mayoría de nueve votos de los Señores Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas con reservas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández con salvedades en algunas consideraciones, Medina Mora I., Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez del artículo 49, párrafo primero, de la Ley para Prevenir, Atender, Combatir y Erradicar la Trata de Personas en el Estado de Zacatecas. El Señor Ministro Presidente Aguilar Morales votó en contra.

97. Se aprobó por mayoría de nueve votos de los Señores Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos con salvedades, Franco González Salas con reservas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto del considerando sexto, relativo a los efectos, consistente en determinar que los efectos de la declaración de invalidez del artículo 2, párrafo segundo, de la Ley para Prevenir, Atender, Combatir y Erradicar la Trata de Personas en el Estado de Zacatecas se retrotraerán al uno de marzo de dos mil quince, fecha en que entró en vigor el Decreto Número 305, por el que se expidió dicha ley. El Señor Ministro Laynez Potisek votó en contra.

98. Se aprobó por mayoría de ocho votos de los Señores Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos con salvedades, Franco González Salas con reservas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto del considerando sexto, relativo a los efectos, consistente en determinar que los efectos de las declaraciones de invalidez de los artículos 3, fracción IX, 7, 8, 47 y 49, párrafo primero, de la Ley para Prevenir, Atender, Combatir y Erradicar la Trata de Personas en el Estado de Zacatecas se retrotraerán al uno de marzo de dos mil quince, fecha en que entró en vigor el Decreto Número 305, por el que se expidió dicha ley. Los Señores Ministros Piña Hernández y Laynez Potisek votaron en contra.

99. Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Señores Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto del considerando sexto, relativo a los efectos, consistente en determinar que las declaraciones de invalidez decretadas surtirán sus efectos a partir de la fecha de notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Zacatecas.

100. Se aprobó por mayoría de seis votos de los Señores Ministros Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea con precisiones, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto del considerando sexto, relativo a los efectos, consistente en determinar que corresponderá a los operadores jurídicos competentes decidir y resolver, en cada caso concreto sujeto a su conocimiento, conforme 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. Los Señores Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos, Piña Hernández y Laynez Potisek votaron en contra.

101. En relación con el punto resolutive cuarto:

102. Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Señores Ministros 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.

103. Votación que no se refleja en puntos resolutive:

104. Se aprobó por mayoría de nueve votos de los Señores Ministros Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto del considerando sexto, relativo a los efectos, consistente en determinar que, para el eficaz cumplimiento de esta resolución, también deberá notificarse al Tribunal Colegiado y al Primero y Segundo Tribunales Unitarios del Vigésimo Tercer Circuito, los Juzgados Primero y Segundo de Distrito, al Tribunal Superior de Justicia y a la Procuraduría General de Justicia, todos del Estado de Zacatecas. El Señor Ministro Cossío Díaz votó en contra.

105. El Señor Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena no asistió a la sesión de cuatro de junio de dos mil dieciocho, por desempeñar una comisión oficial.

106. El Señor Ministro Presidente Aguilar Morales declaró que el asunto se resolvió en los términos propuestos.

107. Firman los Señores Ministros Presidente y Ponente, con el Secretario General de Acuerdos, que autoriza y da fe.

El Presidente, Ministro **Luis María Aguilar Morales**.- Rúbrica.- El Ponente, Ministro **Eduardo Medina Mora I.**- Rúbrica.- El Secretario General de Acuerdos, **Rafael Coello Cetina**.- Rúbrica.

LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de diecinueve fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original de la sentencia del cuatro de junio de dos mil dieciocho, dictada por el Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 22/2015 y su acumulada 23/2015. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Periódico Oficial del Estado de Zacatecas.- Ciudad de México, a quince de junio de dos mil dieciocho.- Conste.- Rúbrica.