

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

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

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

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

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

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

El fallo de la mayoría determina que los citados artículos son inconstitucionales, toda vez que el Congreso de Quintana Roo no puede emitir normas sobre la investigación, persecución y sanción de los delitos en materia de trata de personas, incluso tratándose de una reiteración de lo previsto en la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas.

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

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

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

La nota distintiva de las facultades concurrentes es, precisamente, que la propia Constitución delega en el Congreso de la

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

Unión la facultad de distribuir entre los distintos órdenes de gobierno las atribuciones para legislar o actuar en cierto ámbito, de manera que las leyes así emitidas, conocidas como leyes generales, sirven de parámetro de validez respecto de las leyes y actos de la Federación, las entidades federativas y los municipios en la materia respectiva.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Lo anterior no implica, sin embargo, que los Estados no puedan legislar en otros aspectos que conforme a la Ley General en materia de trata puedan ser de su competencia. Como ya lo señalé, por disposición constitucional dicho ordenamiento no sólo tiene la función de establecer en forma exclusiva los delitos y sanciones, sino también

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.

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

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

hacer una distribución de competencias, lo cual se encuentra previsto en el Título Tercero, artículos 113³, 114⁴ y 115⁵ de la Ley General.

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

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;

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

En este sentido, para analizar la constitucionalidad de las normas que en materia de trata de personas emitan las entidades federativas es necesario determinar, en primer lugar, si se trata de normas en la que se establezcan tipos y sanciones, caso en el cual deberá declararse su invalidez por ser una cuestión

XIX. Proteger y asistir a las víctimas, ofendidos y testigos de los delitos que esta Ley define como de competencia federal a través de la creación de refugios, albergues y casas de medio camino para las víctimas, o apoyar a las organizaciones de la sociedad civil, para la creación y operación de los mismos, hasta la total recuperación de las víctimas, ofendidos y testigos de dichos delitos, y XX. Las demás que establezcan esta Ley y otras disposiciones aplicables.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

constitucionalmente reservada a la Ley General respectiva. En segundo lugar, debe determinarse si se trata de normas procedimentales en materia de investigación, persecución y sanción de los delitos de trata, para lo cual las entidades federativas tampoco tienen competencia. Finalmente, de tratarse de normas diversas a las anteriores, que no tienden a tipificar ni establecer los procedimientos y sanciones, deberá contrastarse el contenido de las normas con lo dispuesto en los preceptos de la Ley General que distribuyen las competencias, para determinar si se trata de cuestiones que conforme a dicha distribución corresponde legislar a las entidades federativas. Esto es, debe analizarse si los preceptos impugnados tienden a desarrollar las competencias que en términos del artículo 114 corresponden a los Estados.

En el caso concreto, del análisis de los preceptos impugnados me parece que algunos sí tienen que ver con cuestiones atinentes a la investigación, persecución y sanción de los delitos en materia de trata: es el caso de los artículos 3^o⁶, 6^o⁷, 7^o⁸, 8^o⁹ y 47^o¹⁰ de la Ley impugnada

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

(...)

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

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

⁸ **Artículo 7°.** En todo lo no previsto por esta ley, serán aplicables supletoriamente los Tratados Internacionales que vinculados a la Materia de Trata de Personas, y las jurisprudencias que emita la Corte Interamericana de Derechos Humanos protejan integralmente a los grupos de riesgo, primera infancia de niñas, niños y mujeres, así como las disposiciones de la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos, el Código Nacional de Procedimientos Penales, la Ley para la Protección de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Quintana

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

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

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

Roo, la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Estado de Quintana Roo, la Ley de Víctimas del Estado de Quintana Roo y demás leyes relativas.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

III. Incluirá, por lo menos, los costos de tratamiento médico, medicina, exámenes clínicos e intervenciones necesarias, rehabilitación física, prótesis o aparatos ortopédicos, así también la

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

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

Por tanto, respecto de tales preceptos considero, en la misma línea del fallo, que la entidad federativa **carece de competencias**

terapia o tratamiento psiquiátrico, psicológico y rehabilitación social y ocupacional hasta la rehabilitación total de la víctima;

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Tienen derecho a la reparación del daño:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

legislativas, incluso para reiterar la Ley General y apunto simplemente, que a mi juicio era innecesario el contraste que hace la sentencia entre el contenido de los preceptos impugnados y el de diversos artículos de la Ley General en materia de Trata, toda vez que el criterio para decretar la invalidez es la falta de competencia del Congreso local para legislar en relación con la investigación, persecución y sanción de este delito y no la identidad material entre ambas legislaciones.

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

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

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

- a) Ministerio Público, de acuerdo a lo que establece el capítulo IV del Título Séptimo de la Ley de Víctimas del Estado.
- b) Integrantes del Poder Judicial, de acuerdo a lo que establece el capítulo V del Título Séptimo de la Ley de Víctimas del Estado.
- c) Comisión de los Derechos Humanos del Estado de Quintana Roo, de acuerdo a lo que establece el capítulo VI del Título Séptimo de la Ley de Víctimas del Estado.
- d) Instituciones de Seguridad Pública, en apego a lo establecido por el capítulo VII del Título Séptimo de la Ley de Víctimas del Estado.

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

Así, considero que debió atenderse a lo dispuesto en los artículos 2º, fracción IV, 62, 113, fracción I y 114, fracción I, de la Ley General en materia de Trata¹³, los que a mi juicio generan un sistema competencial en el que el legislador reserva al ámbito federal la formulación de una política de estado en materia de asistencia y protección a las víctimas, mientras que a las entidades federativas se deja la formulación de políticas estatales congruentes con el Programa Nacional y su instrumentación, lo que supone una

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

(...)

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

(...)

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

(...)

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

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

(...)

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

facultad legislativa en esta materia, que debe ejercerse respetando los lineamientos tanto de la Ley General como del Programa Nacional que se emita.

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

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

En efecto, debe advertirse que el artículo 3° de la legislación combatida no sólo establece los principios aplicables a la investigación, persecución y sanción de los delitos, sino también a la asistencia a las víctimas y además remite en esa materia a los principios de la Ley de Víctimas del Estado de Quintana Roo. De igual modo, el artículo 6° además de contemplar cuestiones relativas a la investigación y enjuiciamiento, también establece el deber de las autoridades estatales de garantizar en todo momento los derechos de

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

las víctimas, con el fin de brindarles asistencia, protección, seguridad y acceso a la justicia. Por último, el artículo 11 remite a la Ley de Víctimas del Estado para efectos de la actuación de los servidores públicos que deban intervenir en la atención o asistencia a las víctimas de los delitos de trata.

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

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

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

Por lo que hace al artículo 11, la razón de la invalidez es que a mi juicio la remisión a la Ley de Víctimas del Estado, si bien puede ser

¹⁴ **Artículo 7o.** Para dar cumplimiento a esta Ley, en materia de investigación, procesamiento y sanción, se deberá observar y atender lo siguiente:

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

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

válida tratándose de las medidas de atención, rehabilitación y recuperación del proyecto de vida de la víctima fuera del procedimiento, no lo es tratándose de la protección a las víctimas dentro del procedimiento, por lo que al no estar clara esta distinción en el precepto impugnado, procede declarar su invalidez.

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

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

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

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

El Tribunal Pleno determinó no extender los efectos de la invalidez a los artículos 2, fracciones I, VI, IX y X, 9, 10, 34, 35, 36, 37 y 54 de la Ley en materia de Trata de Personas del Estado de

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

Quintana Roo, toda vez que no se alcanzó la mayoría calificada respecto de ninguno de estos preceptos.

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

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

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

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

Adicionalmente, la extensión de invalidez también se ha decretado tratándose de normas contenidas en el mismo ordenamiento impugnado **cuando la razón de la invalidez es idéntica**, como fue el caso de las controversias constitucionales en materia educativa. Incluso, al fallarse la acción de inconstitucionalidad 31/2014 -en donde se invalidó una reforma legal por violación al derecho de consulta de los pueblos indígenas- sostuve que la invalidez debió extenderse a un precepto que autorizaba una excepción a este derecho, ya que advertí una relación de dependencia procedimental.

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

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

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

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

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

Voté en contra del sentido del fallo y a favor de la propuesta que durante la sesión sugirió la Ministra Margarita Luna Ramos, a la que me referiré más adelante, en atención al criterio que he desarrollado respecto a esta cuestión.

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

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

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

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

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

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

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

En particular, considero que únicamente cuando se advierta que el vicio de inconstitucionalidad amerita la reposición del procedimiento o consecuencias concretas en beneficio de alguna persona, la invalidez debe surtir efectos retroactivos; en cambio, cuando ello no

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

implique un beneficio, debe estarse a la prohibición de dar retroactividad a las sentencias.

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

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

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

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

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

MINISTRO ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA