

Resumen:

Competencia del Congreso de Quintana Roo para regular la figura de extinción de dominio respecto de los delitos de secuestro y trata de personas.

[AI 4/2015](#)

Resuelto el 18 de abril de 2016.

Hechos:

El 19 de enero de 2015, el Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos promovió acción de inconstitucionalidad en contra de los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Quintana Roo, planteando la invalidez de los artículos 2, fracciones VI, XI y XIII, 3, fracción III, 4 y 7 de la Ley de Extinción de Dominio de esa entidad federativa, expedida mediante Decreto 238, publicado en el Periódico Oficial local el 19 de diciembre de 2014.

Dichos artículos se combaten únicamente en tanto: 1) definen como hecho ilícito, para efectos de la ley en cuestión, al hecho típico y antijurídico constitutivo, entre otros, de los delitos de secuestro y trata de personas; 2) establecen lo que debe entenderse por secuestro y trata de personas, remitiendo para ello a las leyes generales respectivas; 3) establecen que para lo no previsto en la ley respecto de los delitos de secuestro y trata de personas, se aplicarán supletoriamente las leyes generales respectivas; 4) establecen que procede la extinción de dominio cuando se acrediten, entre otros hechos ilícitos, los de secuestro y trata de personas; y, 5) señalan que los bienes objeto de extinción de dominio obtenidos por los delitos de secuestro y trata de personas serán destinados al fondo que corresponda para la protección y asistencia a las víctimas de esos delitos, de conformidad con la ley de la materia.

El promovente considera que la inclusión de los delitos de secuestro y trata de personas en la regulación local sobre extinción de dominio es inconstitucional, toda vez que éstos deben ser regulados exclusivamente por el Congreso de la Unión, en términos del artículo 73, fracción XXI, inciso a) de la Constitución General, el cual excluye a las entidades federativas de su regulación de esos delitos y sujeta su actuación a la distribución de competencias y formas de cooperación que se definan en las leyes generales.

Criterios:

Para el Pleno, si bien el promovente plantea la cuestión como una invasión a la esfera de competencia federal por regularse los delitos de secuestro y trata de personas, cuya tipificación, establecimiento de sanciones y distribución de competencias respectivas corresponde al Congreso de la Unión, de la lectura de los preceptos impugnados se advierte que en ellos no se regulan dichos delitos: no se tipifican, no se establecen sanciones, ni se regula ningún aspecto relacionado con su investigación. Lo que hacen los preceptos impugnados es incluir a dichos delitos

entre los que dan origen a la instauración del procedimiento tendiente a la extinción de dominio de bienes.

Por tanto, la cuestión a resolver consiste en determinar si las entidades federativas pueden legislar en materia de extinción de dominio con motivo de los delitos en materia de secuestro y trata de personas, lo que necesariamente se debe analizar a la luz de la regla competencial del artículo 124 constitucional, conforme al cual las facultades que no estén expresamente concedidas a la Federación, se entienden reservadas a los estados, por lo que es necesario determinar si la extinción de dominio para los casos de secuestro y trata de personas está expresamente concedida a la Federación.

Sostiene el Pleno que la figura de la extinción de dominio está prevista en el artículo 22 constitucional. El citado precepto prevé la posibilidad de extinguir el dominio respecto de bienes relacionados con la comisión de ciertos delitos —entre ellos secuestro y trata de personas—, cuando se surtan los supuestos que allí se detallan. Dicho artículo no atribuye expresamente a la Federación la facultad de legislar en materia de extinción de dominio, lo que ha llevado a este Tribunal Pleno a sostener en las acciones de inconstitucionalidad 18/2010, 33/2013, 20/2014 y su acumulada 21/2013, así como 3/2015, que las entidades federativas tienen competencia constitucional para legislar en relación con la figura de extinción de dominio, pero condicionando dicha competencia a los delitos que son de competencia local y aquellos respecto de los cuales las entidades federativas cuentan con facultades de investigación, persecución y sanción. En tal sentido en la acción 20/2014 y su acumulada se invalidaron diversos preceptos de la Ley de Extinción de Dominio del Estado de Michoacán de Ocampo, en tanto contemplaban a los delitos de delincuencia organizada entre aquellos que originaban los procedimientos respectivos, lo que se estimó invadía la competencia federal exclusiva para regular los delitos de delincuencia organizada.

Añade el Pleno que, tratándose de los delitos de secuestro y trata de personas, la Constitución prevé una competencia federal exclusiva respecto del señalamiento de los tipos y sanciones, y deja al Congreso de la Unión la facultad de distribuir competencias entre la Federación y las entidades federativas en todos los demás aspectos relacionados con dichos delitos, en términos de lo dispuesto en el artículo 73, fracción XXI constitucional. La manera como opera la distribución de competencias a la luz de este precepto, ya ha sido precisada por el Pleno en las acciones de inconstitucionalidad 25/2011, 26/2012, 36/2012, 54/2012 y 56/2012 en el sentido de que corresponde únicamente al Congreso de la Unión legislar en cuanto al tipo penal y sanciones aplicables respecto a los delitos de secuestro y trata de personas, así como distribuir competencias en la materia. Asimismo, dichos precedentes señalan que en uso de esa facultad exclusiva, el Congreso de la Unión expidió la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro, Reglamentaria de la Fracción XXI del Artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como 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, de cuyo contenido se advierte que las entidades federativas mantuvieron facultades para prevenir,

investigar y castigar los tipos penales referidos, es decir, para conocer y resolver sobre los delitos federales de secuestro y trata de personas que tengan lugar en su territorio.

Así, de lo dispuesto en los artículos 22 y 73, fracción XXI constitucionales y de su interpretación por este Tribunal Pleno, puede concluirse:

- 1) Que las entidades federativas tienen competencia para legislar en materia de extinción de dominio, tratándose de delitos de su competencia, así como de aquellos respecto de los cuales tengan una competencia operativa.
- 2) Las entidades federativas no tienen competencia para legislar respecto del tipo penal ni las sanciones tratándose de los delitos de secuestro y trata de personas. Por lo demás, su competencia en esta materia está determinada por las leyes generales respectivas, las cuales les dan competencia para prevenir, investigar y castigar los delitos allí previstos.

Precisado lo anterior, para el Pleno resta determinar si el Congreso de la Unión, en su facultad de distribuir competencias en relación con los delitos de secuestro y trata de personas reservó a la Federación los procedimientos de extinción de dominio derivados de dichos delitos, para lo cual debe acudir al contenido de las Leyes Generales respectivas.

Por cuanto hace a la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro, Reglamentaria de la Fracción XXI del Artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se advierte que alude a los procedimientos de extinción de dominio en los artículos 35; 36 y 38. Ninguno de los citados preceptos reserva a la Federación los procedimientos de extinción de dominio. Por el contrario, al hacer alusión a ellos, se remite a la legislación correspondiente, esto es, la federal o local en función de cual haya sido la autoridad que conoció de ellos atendiendo a la distribución competencial que la propia Ley General prevé.

Por su parte 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, hace referencia a los procedimientos de extinción de dominio en los artículos 9, 44, 45, 55 y 81. El artículo 9 prevé la aplicación supletoria de la Ley Federal de Extinción de Dominio, pero dicha supletoriedad aplica únicamente, según lo señala el propio precepto, para la “investigación, procedimientos y sanciones de los delitos”, y de ninguna manera constituye una regla de distribución competencial relativa a los procedimientos de extinción de dominio, como tampoco deriva tal regla de todos los otros preceptos mencionados. En este sentido, debe concluirse que en el marco de la concurrencia constitucional en materia de secuestro y trata de personas no existe una atribución competencial exclusiva a la Federación para legislar y conocer de los procedimientos de extinción de dominio originados en dichos delitos.

El Pleno hace una última observación, en el sentido de que los procedimientos para la extinción de dominio son de naturaleza jurisdiccional y autónomos del proceso penal —como lo señala el artículo 22 constitucional— por lo que su regulación no

entra en el ámbito de la competencia federal exclusiva para legislar en materia procedimental penal en términos del artículo 73, fracción XXI, inciso c), constitucional.

Por tanto, al no estar conferida a la Federación la competencia exclusiva para legislar en materia de extinción de dominio respecto de los delitos en materia de secuestro y trata de personas, lo procedente es reconocer la validez de los artículos 2, fracciones VI, XI y XIII, 3, fracción III, 4 y 7 de la Ley de Extinción de Dominio del Estado de Quintana Roo, expedida mediante Decreto 238 publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Quintana Roo el 19 de diciembre de 2014.