

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 24/2016.
PROMOVENTE: COMISIÓN NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS.**

VISTO BUENO
SR. MINISTRO

**PONENTE: MINISTRO JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO.
SECRETARIO: JORGE ARRIAGA CHAN TEMBLADOR.**

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

V I S T O S para resolver la acción de inconstitucionalidad 24/2016, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos; y

R E S U L T A N D O:

PRIMERO. Presentación de la acción. Por medio del oficio presentado el treinta y uno de marzo de dos mil dieciséis, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Luis Raúl González Pérez, en su carácter de Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, promovió acción de inconstitucionalidad solicitando la invalidez de la norma que más adelante se señala, emitida y promulgada por las autoridades que a continuación se precisan:

AUTORIDADES EMISORA Y PROMULGADORA:

a) Congreso del Estado de Tamaulipas.

b) Gobernador Constitucional del Estado de Tamaulipas.

NORMA GENERAL CUYA INVALIDEZ SE RECLAMA:

- El artículo 58 de la Ley de Extinción de Dominio del Estado de Tamaulipas, publicada el día primero de marzo de dos mil dieciséis, en el Periódico Oficial del Estado de Tamaulipas, que es del tenor siguiente:

“ARTÍCULO 58.

- 1. El valor de los bienes y sus frutos, cuyo dominio haya sido declarado extinto, mediante sentencia ejecutoriada, se destinarán hasta donde alcance, conforme al orden de prelación siguiente, al pago de:*
 - I. La reparación del daño causado a la víctima u ofendido de los delitos, cuando los hubiere por los delitos a causa de los cuales se siguió la acción de extinción de dominio, determinada en la sentencia ejecutoriada del proceso correspondiente; o bien, en los casos a que se refiere el último párrafo de este artículo, en los que el interesado presente la resolución favorable del incidente respectivo; y*
 - II. Las reclamaciones procedentes por créditos garantizados.*
- 2. El proceso al que se refiere la fracción I, que antecede, es aquél del orden civil o penal mediante el cual la víctima o el ofendido obtuvo la reparación del daño, siempre y cuando la sentencia haya causado estado.*
- 3. Cuando de las constancias que obren en la investigación o el proceso penal se advierta la extinción de la responsabilidad penal en virtud de la muerte del imputado o por prescripción, de oficio el Ministerio Público o la autoridad judicial, respectivamente, podrán reconocer la calidad de víctima u ofendido, siempre que existan elementos suficientes, para el efecto exclusivo de que éste tenga acceso a la reparación del daño.*

4. *El destino del valor de realización de los bienes y sus frutos, a que se refiere este artículo, se sujetará a reglas de transparencia y será fiscalizado por la Contraloría Gubernamental.”.*

SEGUNDO. Artículos constitucionales señalados como violados. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos señaló como preceptos constitucionales y convencionales violados:

- Los artículos 1º, 20, apartado C, fracción IV, y 73, fracción XXI, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- El artículo 6, párrafo sexto, del Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente de Mujeres y Niños que Complementa la Convención de las Naciones Unidas Contra la Delincuencia Organizada Transnacional.
- Señalando como derechos humanos violados: el derecho de protección y asistencia a las víctimas de los delitos de trata de personas, derecho a la reparación del daño, las reglas del procedimiento de extinción de dominio, el principio de legalidad y el principio pro persona.

TERCERO. Conceptos de invalidez. En su único concepto de invalidez, la promovente adujo en síntesis lo siguiente:

- Nuestro orden jurídico consagra la reparación del daño derivada de la comisión de un delito como derecho humano a favor de las personas ubicadas en el supuesto de víctimas u ofendidos de la conducta ilícita penal. Aduce que se publicó la Ley de Extinción de Dominio del Estado de Tamaulipas, cuyo artículo 58 ordena que los bienes derivados del procedimiento de extinción de dominio, serán adjudicados por el Gobierno del Estado, sin contemplar lo relativo al fondo de las víctimas para la reparación del daño de los delitos de trata previsto en la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para Protección y Asistencia a las Víctimas (en adelante “Ley General en Materia de Trata”), lo que provoca la violación constitucional.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 24/2016

- El artículo 58 de la Ley de Extinción de Dominio del Estado de Tamaulipas vulnera el derecho a la reparación del daño al no precisar el destino de los bienes cuyo dominio se extinga al respectivo fondo de reparación de las víctimas del delito de trata, previsto en la referida Ley General en Materia de Trata.
- Para ello argumenta que el artículo 20 constitucional establece que el derecho a la reparación del daño debe ser inmediata y efectiva, además de que en virtud del artículo 73 fracción XXI constitucional el Congreso de la Unión expidió la Ley General en Materia de Trata, en cuyo artículo 81 estableció que los Estados de la Federación deben tener un fondo para la protección y asistencia a las víctimas de los delitos en materia de trata; que ese fondo se constituirá con los recursos producto de bienes que hayan sido objeto de extinción de dominio relacionados con la comisión de esos delitos; y que los recursos de ese Fondo de las entidades federativas, podrán utilizarse para el pago de la reparación del daño a las víctimas en los términos de las legislaciones locales en materia de extinción de dominio.
- Refirió que tales obligaciones se incumplen en la Ley de Extinción de Dominio del Estado de Tamaulipas, por lo siguiente:
 1. Se inobservó la competencia del Congreso de la Unión en materia de trata de personas.
 2. La Ley de Extinción de Dominio de Tamaulipas, establece en su artículo 5 que los bienes sobre los que se declare extinto el dominio, serán adjudicados al gobierno del Estado, mediante acuerdo del gobernador, para el bienestar social, seguridad pública y procuración de justicia.
 3. Ese es el único destino final de los bienes, de acuerdo al artículo 57 de la misma Ley.
 4. El artículo 58 se limita a enunciar el valor de los bienes y sus frutos y a determinar que el destino de los mismos se hará, hasta donde alcance, a lo siguiente: A la reparación del daño causado a la víctima u ofendido de los delitos, cuando los hubiere por los delitos a causa de los cuales se siguió la acción de extinción de dominio, determinada en la sentencia ejecutoriada del proceso correspondiente; o bien en los casos a que se refiere el párrafo 4 de este artículo, en los que el interesado presente la resolución favorable del incidente respectivo; y en segundo término, a las reclamaciones procedentes por créditos garantizados.

- En esa medida, cuando la Ley General en Materia de Trata, establece que el destino de los bienes objeto de la extinción de dominio al fondo para la protección y asistencia a las víctimas, impide al legislador local regular dicha materia de forma distinta, por lo tanto, se debe estimar que los artículos impugnados son una transgresión al orden constitucional. Con lo que se hace evidente que la legislación de extinción de dominio local omite señalar como destino de los recursos que se obtengan a través de la extinción de dominio, el fondo para la protección y asistencia a las víctimas de los delitos de trata, y con ello priva de la garantía y protección del derecho fundamental a la reparación del daño.
- Se reconoce que la Ley para Prevenir, Combatir y Sancionar la Trata de Personas en el Estado de Tamaulipas, prevé expresamente la creación del fondo a que se refiere la ley general; y que dispone que dicho fondo se integrará, entre otros, con los recursos provenientes de los bienes sobre los que se declare la extinción de dominio, el cual podrá usarse para la reparación del daño a las víctimas. Sin embargo, como se aprecia del contenido del artículo 58 de la Ley local de Extinción de Dominio, no se señala que el destino del fruto de dichos bienes de extinción de dominio, será el fondo estatal para la protección y asistencia de las víctimas en el Estado.
- Si bien es cierto que la fracción I, del referido artículo 58, prevé que uno de los destinos de dichos bienes es la reparación del daño a las víctimas, eso no equivale a cumplir con las obligaciones previstas en las leyes en materia de trata, tan es así, que el numeral 2 del propio artículo señala que se seguirá un proceso para acceder a la reparación del daño, cuando esté determinado por sentencia ejecutoriada del orden civil o penal mediante el cual la víctima o el ofendido obtuvo la reparación del daño.
- Lo anterior evidencia que la reparación del daño prevista en la fracción I, del artículo 58 impugnado, no puede ser entendida como un destino de los frutos de los bienes sobre los cuales se haya declarado extinto el dominio para el fondo de asistencia y apoyo a las víctimas de los delitos de trata de personas. Lo que evidencia que la ley local omitió proveer respecto al tema de reparación a las víctimas mediante el cargo de los recursos al fondo de víctimas de los delitos de trata y privó de instrumentalidad a dicha ley para prever esa garantía de reparación como un derecho humano.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 24/2016

- No basta con considerar que la víctima deba recibir una determinada cantidad económica, o que simplemente el Estado determine que la reparación del daño pueda cubrirse “hasta donde alcancen los recursos”, debido a que el estado es garante de la seguridad de los gobernados, de manera integral. Para lo cual debe instaurar otras garantías la del referido fondo, pues la reparación del daño debe cubrir todos los aspectos que afectaron las condiciones de vida que comúnmente llevaba a la persona antes de adquirir el carácter de víctima mediante la reparación directa y mediante el acceso a otras prerrogativas.
- Por ende, la inconstitucionalidad alegada se trata de una deficiente regulación de la figura de extinción de dominio, que pone en riesgo valores constitucionales, como la asistencia a las víctimas de los delitos de trata de personas.

Consideraciones relativas a los efectos.

- Se solicita que también se invaliden todas aquellas normas que estén relacionadas por cuestión de efectos. Y en caso de que se encuentre una interpretación de la norma impugnada que se apegue a la Constitución, se solicita que se emita la correspondiente interpretación siempre que confiera mayor protección legal, y que salvaguarde la libertad de expresión, el derecho a réplica y la seguridad jurídica de las personas, lo que deberá priorizar a expulsar las normas del ordenamiento jurídico.

CUARTO. Registro y admisión de la acción de inconstitucionalidad. El Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente acción de inconstitucionalidad bajo el número 24/2016, mediante acuerdo dictado el uno de abril de dos mil dieciséis; asimismo, ordenó turnar el asunto al Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, de conformidad con la certificación de turno que al efecto se acompañó.

Por su parte, el Ministro Instructor admitió la acción de inconstitucionalidad y ordenó dar vista a los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Tamaulipas, para que rindieran sus

respectivos informes dentro del plazo de quince días hábiles que marca la ley, que se cuentan a partir del día siguiente al que surta efectos la notificación respectiva, mediante un acuerdo emitido el cuatro de abril de dos mil dieciséis.

QUINTO. Informe del Poder Ejecutivo del Estado. El Gobernador Constitucional del Estado Libre y Soberano de Tamaulipas, asistido por el Secretario General de Gobierno, al rendir el informe del Poder Ejecutivo, señaló que los conceptos de invalidez de la actora son infundados, por las razones que a continuación se sintetizan:

- Refirió que el acto reclamado es cierto, pero que dicha legislación se apega a la norma fundamental así como a los tratados internacionales de los que el Estado mexicano es parte.
- Se considera que el concepto de invalidez resulta desatinado, pues la Ley de Extinción de Dominio local respeta en todo momento el derecho de protección y asistencia a las víctimas de los delitos; el derecho a la reparación del daño; el principio pro persona; así como el principio de legalidad, en apego a las reglas constitucionales que rigen el procedimiento de extinción de dominio.
- De la interpretación de los artículos 20 y 22 constitucionales, se desprende que la constitución establece en favor de las víctimas u ofendidos del delito, el derecho a la reparación del daño, y el procedimiento a seguir para obtener su reparación. En ese sentido el Código Penal local establece un catálogo de penas, entre las cuales se encuentra la reparación del daño, la cual: debe ser hecha por el sujeto activo del delito; tiene el carácter de pena pública y debe exigirse de oficio por el Ministerio Público.
- A continuación, hace alusión al 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 para referir que a cada Estado le corresponde velar porque sus ordenamientos jurídicos internos prevean medidas que brinden a

las víctimas de la trata de personas la posibilidad de obtener indemnización por los daños sufridos; lo cual se cumple con la expedición de la Ley de Extinción de Dominio de Tamaulipas; pues establece que el valor de los bienes cuyo dominio se extinga se destinará, hasta donde alcance, a la reparación del daño causado a la víctima u ofendido de los delitos.

- Pondera también el contenido de la Ley General en Materia de Trata, refiriendo que dispone en primer lugar que se determinará mediante sentencia el pago de la reparación del daño con los bienes que en su caso hubieran decomisado para tal efecto, y de ser insuficientes, podrán utilizarse -los recursos del fondo- para dicho pago en los términos de la legislación local de extinción de dominio.
- Sin embargo, la ley local de extinción de dominio no contempla la formación de un fondo, debido a que establece el procedimiento a seguir para lograr el pago de la reparación del daño a la víctima u ofendido, utilizando para ello el valor de los bienes decomisados y sus frutos hasta donde alcance, máxime que la ley contra la trata local prevé que el Gobierno establecerá un fondo para la protección y asistencia a las víctimas de esos delitos, por lo que si se hubiera incluido en la ley de extinción de dominio, traería como consecuencia la reiteración de ordenar el establecimiento de dicho fondo.
- El artículo 58 de la Ley de Extinción de Dominio local reúne además las exigencias del Código Nacional de Procedimientos Penales sobre el decomiso de bienes que ordena que el numerario decomisado y los recursos que se obtengan de ellos, una vez satisfecha la reparación de la víctima, serán entregados en partes iguales al Poder Judicial, a la Procuraduría, a la Secretaría de Salud y al fondo previsto en la Ley General de Víctimas. Y la propia ley de víctimas local señala que los bienes que sean decomisados como resultado del ejercicio de la extinción de dominio, formarán parte del patrimonio del Fondo de Protección y Asistencia de las Víctimas de los Estados y que cuando la reparación no sea cubierta en su totalidad por el sentenciado, el Estado cubrirá dicha reparación con los recursos de sus respectivos fondos.
- Se hace una explicación sobre los tipos y los elementos de interpretación normativa, para referir que la intención del legislador ha quedado legalmente plasmada en la norma tildada de inconstitucional, atendiendo al principio pro persona, pero de no compartir tal afirmación, como segundo plano se está en

condiciones de llevar a cabo una interpretación legal, habida cuenta de que las bases existen en la norma, por lo que de cualquier forma debe decretarse la improcedencia del juicio.

SEXTO. Informe del Poder Legislativo del Estado. El diputado Ramiro Ramos Salinas, en su carácter de Presidente de la Mesa Directiva del Congreso del Estado Libre y Soberano de Tamaulipas, y representante legal del mismo, al rendir su informe, contestó el concepto de invalidez de la parte accionante, señalando lo siguiente:

- La norma impugnada tiene una legítima finalidad constitucional, además de que se emitió cumpliendo todas las normas aplicables. Dicha norma tiene el objeto de proteger y garantizar a las víctimas u ofendidos la reparación del daño, cuando resulten afectados por las conductas ilícitas que se prevén en el artículo 22 constitucional, y en ese sentido se aprecia la inexistencia de toda violencia al principio constitucional.
- No se actualiza ninguna violación a los derechos de protección y asistencia a las víctimas de los delitos de trata; a la reparación del daño ni a otras reglas constitucionales, pues al expedir la norma, se observaron estándares internacionales, nacionales y locales para estar en los parámetros apegados a la realidad social que se vive.
- Sostiene que al determinarse un proceso por la autoridad jurisdiccional competente, la norma debatida proporciona elementos legales suficientes para el pago de la reparación del daño causado a la víctima u ofendido, al precisar en su contenido que dicha pena se impondrá en la sentencia respectiva, por lo que se establece el mecanismo jurídico para lograr la pena pecuniaria, es decir, si el interesado presenta la resolución ante la autoridad respectiva, se cubre la reparación del daño, como efectivamente se prevé en el último párrafo del artículo 58 de la Ley de Extinción de Dominio que prevé la estructura jurídica para tal objetivo, vinculándose con otros ordenamientos legales:
 - *Artículo 58 punto 4: “El destino del valor de realización de los bienes y sus frutos, a que se refiere este artículo, se sujetará a reglas de transparencia y será fiscalizado por la Contraloría Gubernamental.”*

- Artículo 23 de la Ley de Extinción de Dominio Local: *“La administración de los bienes objeto de la acción de extinción de dominio se realizará conforme a la Ley para la Administración de Bienes Asegurados, Decomisados, o Abandonados del Estado de Tamaulipas”*
- Artículo 25 de la Ley para la Administración de Bienes Asegurados, Decomisados, o Abandonados del Estado de Tamaulipas:
 - “1. Los bienes asegurados de los que se decreta su decomiso, conforme al Código Nacional de Procedimientos Penales, serán enajenados o destruidos en los términos de dicho ordenamiento y demás legislación aplicable.*
 - 2. El producto de la enajenación será distribuido conforme a las reglas que señala el Código Nacional de Procedimientos Penales.”*
- Artículo 250 del Código Nacional de Procedimientos Penales:
 - “La autoridad judicial mediante sentencia en el proceso penal correspondiente, podrá decretar el decomiso de bienes, con excepción de los que hayan causado abandono en los términos de este Código o respecto de aquellos sobre los cuales haya resuelto la declaratoria de extinción de dominio.*
 - El numerario decomisado y los recursos que se obtengan por la enajenación de los bienes decomisados, una vez satisfecha la reparación a la víctima, serán entregados en partes iguales al Poder Judicial, a la Procuraduría, a la Secretaría de Salud y al fondo previsto en la Ley General de Víctimas.”*
- Se sostuvo que se cumplió la agenda legislativa para armonizar la legislación local con lo conducente de la Ley General en Materia de Trata, pues lo cierto es que se considera que al resultar responsable un sujeto activo del delito de trata de personas en el ámbito estatal, de acuerdo a la legislación local, en vinculación con el Código Nacional de Procedimientos Penales, se encuentra garantizada la reparación del daño.
- Además, no se violó el Protocolo Internacional ya que hasta el momento, el estado de Tamaulipas de acuerdo al derecho interno vela y procura que su ordenamiento jurídico esté dotado de todas aquellas medidas jurídicas con miras a proporcionar a las víctimas de trata de personas cuando proceda, la obtención indemnizatoria por los daños sufridos.

- Refiere que si la expedición de la norma que se considera inconstitucional nació de un derecho de protección a todas aquellas personas que intervienen en un procedimiento penal en el Estado de Tamaulipas, crean una protección en beneficio de dichas personas, lo que indica que es un derecho humano el que nace de dichas normas locales, por lo que no aplica la jerarquía de leyes, el juzgador debe vincular el derecho de reparación del daño con las normas vinculantes aun cuando aparezca en otros ordenamientos legales, atendiendo a la reparación del daño, en el delito de trata de personas, es un derecho humano fundamental, que ha nacido a la vida jurídica, de éste seguir garantizándose, como en el caso sucede en la legislación de Tamaulipas.
- Así, del artículo 58 se obtiene la garantía a la reparación del daño, pues se prevé que el destino del valor de los bienes se sujetará a las reglas de transparencia y fiscalización, y que el ejecutivo a través de la dependencia competente estará a lo que determine el juez, siempre que existan cantidad líquida suficiente derivada del procedimiento de extinción de dominio, por lo que en todo caso, el juez deberá especificar en su sentencia o resolución los montos a liquidar, la identidad de acreedores y el orden de prelación.
- La Suprema Corte ha dicho que si bien la claridad de las leyes constituye un imperativo para evitar su ambigüedad, también lo es que ningún artículo constitucional exige que se definan los vocablos, pues la labor sería interminable e impráctica, provocando que no se cumpliera oportunamente con la finalidad de regular y armonizar las relaciones humanas.
- Por lo que se considera que la norma tildada de inconstitucional debe seguir prevaleciendo, ya que la expedición del artículo 58 se hizo en estricto apego a los principios de legalidad, seguridad jurídica, imparcialidad, y supremacía constitucional.

SÉPTIMO. Plazo para alegatos. Por acuerdo de cuatro de mayo de dos mil dieciséis, el Ministro Instructor tuvo al Gobernador y al Secretario General de Gobierno del Estado de Tamaulipas, rindiendo el informe solicitado correspondiente, y en el mismo proveído ordenó que se corriera traslado a la Comisión Nacional de los Derechos

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 24/2016

Humanos, así como a la Procuraduría General de la República con copia simple del informe y anexos presentados por la autoridad promulgadora de la norma impugnada.

Por otra parte, en ese mismo acuerdo se previno a la autoridad legislativa para que en el plazo de cinco días exhibiera ante la Suprema Corte la documentación que permitiera acreditar que cuenta con la capacidad para representar al Poder Legislativo de Tamaulipas en el presente expediente, apercibiéndolo que de no hacerlo se decidiría sobre la presentación del informe respectivo con los elementos existentes en autos.

Por acuerdo de treinta de mayo de dos mil dieciséis, se tuvo al Poder Legislativo del Estado de Tamaulipas desahogando el requerimiento que le fue formulado, rindiendo la documentación con la que acreditó su capacidad de representación, por lo que ordenó se corriera traslado del mismo a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y a la Procuraduría General de la República para los efectos legales a que hubiera lugar.

Finalmente, mediante auto de veintiocho de junio de este año, se pusieron los autos a la vista de las partes para que dentro del plazo de cinco días hábiles formularan por escrito sus alegatos.

OCTAVO. Cierre de instrucción y alegatos. El Ministro Instructor mediante proveído de once de julio de dos mil dieciséis, tuvo por formulados los alegatos de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y ordenó el cierre de la instrucción para la elaboración del proyecto de resolución respectivo.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 24/2016

Cabe precisar que sólo formuló alegatos el delegado de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en la cual reiteró que el artículo impugnado impide que el destino de los recursos que se obtengan a través de la extinción de dominio vayan a parar al fondo para la protección y asistencia a las víctimas de los delitos de trata, y con ello priva de la garantía y protección al derecho fundamental a la reparación del daño.

Señala que en la ley en ningún momento se hace referencia alguna otra normatividad, y por lo tanto, no se señala que el destino del fruto de los bienes de extinción de dominio será el fondo estatal; y sostuvo que no es suficiente que se disponga que se destinarán a la reparación del daño, pues en la ley que le da instrumentalidad a la extinción de dominio se señalan dos distintos diferentes al fondo, de modo que no existe disposición legal que obligue al juez local de extinción de dominio a enviar o remitir el producto de esos bienes al fondo de víctimas de trata que las leyes de la materia crean.

CONSIDERANDO:

PRIMERO. Competencia. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso g) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; en relación con el punto segundo, fracción II, del Acuerdo General Número 5/2013, del Tribunal Pleno, de trece de mayo de dos mil trece, toda vez que se plantea la posible contradicción entre el artículo 58 de la Ley de Extinción de Dominio del Estado de Tamaulipas; y la Constitución Federal, así como el Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas,

Especialmente de Mujeres y Niños que Complementa la Convención de las Naciones Unidas Contra la Delincuencia Organizada Transnacional.

SEGUNDO. Oportunidad. La acción de inconstitucionalidad se presentó oportunamente.

El párrafo primero del 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.”.

Conforme a este precepto, el plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales y su cómputo debe iniciarse a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional cuya invalidez se solicita, haya sido publicado en el correspondiente medio oficial.

El Decreto número LXII-923, mediante el cual se expide la Ley de Extinción de Dominio para el Estado de Tamaulipas, **se publicó en el Periódico Oficial del Estado el martes primero de marzo de dos mil dieciséis**. Así, el plazo de treinta días naturales previsto en el artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Federal, transcurrió del **dos al treinta y uno de marzo de dos mil dieciséis**. Por lo tanto, si la acción de inconstitucionalidad se presentó el treinta y uno de marzo de dos mil

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 24/2016

dieciséis, según se desprende de la foja 22 vuelta del expediente, **se concluye que fue presentada de forma oportuna.**

TERCERO. Legitimación. Se procederá a analizar la legitimación de quien promueve la acción de inconstitucionalidad, por ser presupuesto indispensable para el ejercicio de la acción.

Suscribe la demanda Luis Raúl González Pérez, en su carácter de Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, lo que acredita con copia certificada del Acuerdo de designación del Senado de la República, constancia firmada por el Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores, donde se le comunica que, en sesión de trece de noviembre de dos mil catorce, la citada Cámara lo eligió como Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (foja veintitrés del tomo).

Ahora bien, el artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone que las acciones de inconstitucionalidad se podrán promover por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes federales, estatales y del Distrito Federal, al establecer lo siguiente:

“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 (...)”.

Por su parte, los artículos 15, fracción I, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos¹ y 18 de su Reglamento Interno², establecen que la representación de la mencionada institución corresponde a su Presidente.

Asimismo, de lo previsto por dichos numerales, se desprende que el Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos podrá ejercitar la acción de inconstitucionalidad en contra de normas de carácter estatal y, toda vez que, en el caso, se ejercita la acción en contra del artículo 58 de la Ley de Extinción de Dominio del Estado de Tamaulipas, por estimar que vulnera diversos derechos humanos, se concluye cuenta con la legitimación necesaria para hacerlo.

CUARTO. Causas de improcedencia. El Poder Ejecutivo del Estado de Tamaulipas aduce que la acción de inconstitucionalidad es improcedente, en términos de los artículos 19, fracción VIII, y 20, fracción II, y 65 de la ley reglamentaria de la materia; en atención a que, contrariamente a lo expresado por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, el Estado cumplió con la finalidad de velar por los intereses de las víctimas de los delitos de trata de persona, lo que se materializa a través de sus ordenamientos internos donde se prevén

¹ “**Artículo 15.** El Presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones: I. Ejercer la representación legal de la Comisión Nacional; [...]”.

² “**Artículo 18.** (Órgano ejecutivo). 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.”.

medidas para proteger el derecho a la reparación del daño causado previa sentencia ejecutoriada, como se advierte de lo dispuesto en el artículo 58 de la Ley de Extinción de Dominio del Estado de Tamaulipas.

La causa de improcedencia invocada es inatendible, en virtud de que la argumentación expresada por el ejecutivo estatal para sostenerla se encuentra íntimamente relacionada con el fondo del asunto; de ahí que la determinación de si la norma impugnada transgrede o no derechos humanos solo puede ser materia del estudio de fondo y no del análisis de procedencia del mismo, por tratarse de una cuestión que trasciende de manera fundamental al análisis de las normas impugnadas.

Apoya la anterior consideración, la jurisprudencia P./J. 36/2004, del Tribunal Pleno, es del tenor siguiente:

“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que las causales de improcedencia propuestas en los juicios de amparo deben ser claras e inobjectables, de lo que se desprende que si en una acción de inconstitucionalidad se hace valer una causal que involucra una argumentación íntimamente relacionada con el fondo del negocio, debe desestimarse y, de no operar otro motivo de improcedencia estudiar los conceptos de invalidez.”³

QUINTO. Estudio de fondo. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos en esencia alega que el artículo 58 de la Ley de Extinción de Dominio de Tamaulipas publicada el primero de marzo de

³ Registro IUS: 181395. Novena Época. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XIX, junio de 2004. Tesis: P./J. 36/2004. Página: 865.

dos mil dieciséis, en el Periódico Oficial de dicha entidad, resulta inconstitucional pues al regular el destino de los bienes cuyo dominio se extinga omite hacer referencia al Fondo previsto en la Ley General en Materia de Trata, con lo cual inobserva la competencia del Congreso de la Unión en la materia, además de que priva de instrumentalidad a la Ley General y con ello se vulnera los derechos de protección y asistencia a las víctimas de los delitos de trata de personas, refiriendo que la inconstitucionalidad alegada versa sobre la deficiente regulación de la figura de extinción de dominio, que pone en riesgo los referidos valores constitucionales.

Tales argumentos que resultan **infundados**, como se explicará a continuación:

El artículo 58 de la Ley de Extinción de Dominio es del tenor siguiente:

“1. El valor de los bienes y sus frutos, cuyo dominio haya sido declarado extinto, mediante sentencia ejecutoriada, se destinarán hasta donde alcance, conforme al orden de prelación siguiente, al pago de:

I.- La reparación del daño causado a la víctima u ofendido de los delitos, cuando los hubiere por los delitos a causa de los cuales se siguió la acción de extinción de dominio, determinada en la sentencia ejecutoriada del proceso correspondiente; o bien, en los casos a que se refiere el último párrafo de este artículo, en los que el interesado presente la resolución favorable del incidente respectivo; y

II.- Las reclamaciones procedentes por créditos garantizados.

2. El proceso al que se refiere la fracción I que antecede, es aquél del orden civil o penal mediante el cual la víctima o el ofendido obtuvo la reparación del daño, siempre y cuando la sentencia haya causado estado.

3. Cuando de las constancias que obren en la investigación o el proceso penal se advierta la extinción de la responsabilidad penal en virtud de la muerte del imputado o por prescripción, de oficio el Ministerio Público o la autoridad judicial, respectivamente, podrán reconocer la calidad de víctima u ofendido, siempre que existan elementos suficientes, para el efecto exclusivo de que éste tenga acceso a la reparación del daño.

4. El destino del valor de realización de los bienes y sus frutos, a que se refiere este artículo, se sujetará a reglas de transparencia y será fiscalizado por la Contraloría Gubernamental.”

Previamente al análisis del artículo transcrito, debe puntualizarse que dicho precepto legal se encuentra vinculado con los diversos numerales 5, 57 y 61 de la propia Ley de Extinción de Dominio de Tamaulipas, los cuales si bien no figuraron como normas impugnadas, lo cierto es que su contenido debe ser analizado en virtud de su íntima relación normativa con el artículo 58 tildado de inconstitucional, mismos que continuación se transcriben:

“Artículo 5.

La extinción de dominio es la pérdida de los derechos sobre los bienes mencionados en esta Ley, sin contraprestación ni compensación alguna para su dueño ni para quien se ostente o comporte como tal. La sentencia en la que se declare, tendrá por efecto que los bienes se apliquen a favor del Estado Libre y Soberano de Tamaulipas y serán destinados, mediante acuerdo del Gobernador del Estado que se publique en el Periódico Oficial del mismo, al bienestar social, a la seguridad pública y la procuración de justicia.”

“Artículo 57.

1. Una vez que cause ejecutoria la sentencia que resuelva la extinción de dominio del bien, el Juez ordenará su ejecución y la aplicación de los bienes a favor del Estado.

2. Los bienes sobre los que sea declarada la extinción de dominio o el producto de la enajenación de los mismos, serán adjudicados al Gobierno del Estado y puestos a disposición para su destino final conforme a lo dispuesto por el artículo 5 de esta Ley. Las acciones, partes sociales o cualquier título que represente una parte

alícuota del capital social o patrimonio de la sociedad o asociación de que se trate, no implicarán que sus emisoras adquieran la calidad de entidades paraestatales.

3. El Ejecutivo del Estado, a través de la dependencia competente, no podrá disponer de los bienes, aún y cuando haya sido decretada la extinción de dominio, si en alguna causa penal se ha ordenado la conservación de éstos por sus efectos probatorios, siempre que dicho auto o resolución haya sido notificado en términos de la normatividad aplicable.

4. Cuando haya contradicción entre dos o más sentencias, prevalecerá la sentencia que se dicte en el procedimiento de extinción de dominio, salvo lo dispuesto en el artículo 54 de esta Ley.”

“Artículo 61.

1. Para efecto de lo señalado en el artículo 58 de esta Ley, el Ejecutivo del Estado, a través de la dependencia competente, estará a lo que el Juez determine, siempre que exista cantidad líquida suficiente derivada del procedimiento de extinción de dominio correspondiente. En todo caso, el Juez deberá especificar en su sentencia o resolución correspondiente, los montos a liquidar, la identidad de los acreedores y el orden de preferencia entre los mismos.

2. Cuando la sentencia de extinción de dominio se emita de manera previa a la del proceso que resuelva la reparación del daño, a petición del Ministerio Público o del juez civil o penal correspondiente, el Juez podrá ordenar al Ejecutivo del Estado, a través de la dependencia competente, que conserve los recursos hasta que, de ser el supuesto, la sentencia cause estado. Lo anterior en la cantidad que indique el Juez Especializado de Extinción de Dominio y siempre que no se incrementen los adeudos por créditos garantizados.

3. El Ministerio Público deberá, en su caso, representar los intereses de quien se conduzca como víctima u ofendido por los hechos ilícitos a los que se refiere esta Ley, y por los que se ejercitó la acción de extinción de dominio.”

Como se advierte de los artículos transcritos, los bienes cuyo dominio se determine extinguir mediante sentencia ejecutoriada, serán aplicados al Gobierno del Estado, es decir, que pasarán a formar parte del patrimonio del Estado de Tamaulipas, sin embargo, la ley regula la

finalidad para la que se tienen que emplear y establece normas para que dichos bienes lleguen a emplearse para los fines previstos.

Esto es, de acuerdo al artículo 57 el Juez ordenará la ejecución de los bienes cuyo dominio se haya extinguido y su aplicación a favor del Estado, determinando que los bienes o el producto de la enajenación de los mismos se pongan a disposición del Gobierno del Estado *“para su destino final conforme a lo dispuesto por el artículo 5”*. Lo cual deja ver que los bienes no se ponen a la libre disposición del Estado, sino, conforme al artículo 5, para ser destinados *“mediante acuerdo del Gobernador del Estado que se publique en el Periódico Oficial del mismo, al bienestar social, a la seguridad pública y la procuración de justicia”*, que son objetivos generales que tienen que ser interpretados de manera sistemática con el resto de las disposiciones normativas aplicables del Estado de Tamaulipas.

En ese sentido, se advierte que el artículo 58 regula un destino específico del valor de enajenación de los bienes cuyo dominio se haya extinguido, precisamente se deben destinar al pago de la reparación de los daños a la víctima u ofendido del delito. Lo cual no queda a discreción del Poder Ejecutivo del Estado, pues éste *“a través de la dependencia competente, estará a lo que el Juez determine, siempre que exista cantidad líquida suficiente derivada del procedimiento de extinción de dominio correspondiente. En todo caso, el Juez deberá especificar en su sentencia o resolución correspondiente, los montos a liquidar, la identidad de los acreedores y el orden de preferencia entre los mismos”*.

Sin que la Ley de Extinción de Dominio de Tamaulipas prevea los mecanismos administrativos para llevar a cabo el pago de la

reparación, y por ende, sin que en la misma se prevea la existencia de un fondo para la reparación a las víctimas, ni del fondo previsto en la Ley General en Materia de Trata.

No obstante, como ha sido señalado, el argumento de la accionante gira esencialmente en torno a que se transgreden los derechos de protección y asistencia a las víctimas de los delitos de trata de personas, en cuanto que la norma general impugnada al prever que los bienes se aplicarán a favor del gobierno, y serán empleados para la reparación a las víctimas u ofendidos mediante un procedimiento específico, entonces, ya no formarán parte del fondo a que alude el artículo 44 de la Ley General en Materia de Trata.

En ese sentido, se considera oportuno transcribir dicho precepto legal, que a la letra prevé:

“Artículo 44. Los bienes que sean instrumento, objeto o producto de los delitos previstos en esta Ley, y que sean decomisados como resultado del ejercicio de la extinción de dominio, formarán parte del patrimonio del Fondo, así como de aquellos Fondos de Protección y Asistencia a las Víctimas de los estados y el Distrito Federal.

Al imponer las consecuencias jurídicas accesorias previstas en este artículo, el Juez, oficiosamente, tomará las medidas pertinentes para dejar a salvo los derechos de los trabajadores y terceros, así como aquellos otros derechos que sean exigibles frente a otras personas, derivados de actos celebrados con la persona sancionada.

Toda omisión de la autoridad judicial será sancionada en los términos de las leyes aplicables”.

Además, se advierte que el artículo 81 de la misma Ley General precisa la forma en que se integrará dicho fondo:

“Artículo 81. Los ejecutivos Federal, de los estados y del Distrito Federal establecerán, en el ámbito de sus respectivas competencias, un fondo para la protección y asistencia a las víctimas de los delitos previstos en la presente Ley.

*Los Fondos se constituirán en los términos y porcentajes que establezca el Reglamento respectivo y **se integrarán de la siguiente manera:***

I. Recursos previstos para dicho fin en los presupuestos de egresos de la Federación, de los estados y del Distrito Federal;

II. Recursos obtenidos por la enajenación de bienes decomisados en procesos penales que correspondan a los delitos materia de la presente Ley;

III. Recursos adicionales obtenido (sic) por los bienes que causen abandono;

IV. Recursos producto de los bienes que hayan sido objeto de extinción de dominio y estén relacionados con la comisión de los delitos previstos en esta Ley;

V. Recursos provenientes de las fianzas o garantías que se hagan efectivas cuando los procesados incumplan con las obligaciones impuestas por la autoridad judicial;

VI. Recursos que se produzcan por la administración de valores o los depósitos en dinero, de los recursos derivados de los Fondos para la Atención de Víctimas, distintos a los que se refiere la fracción anterior, y

VII. Las donaciones o aportaciones hechas a su favor por terceros.

(...)”.

Así, tal como se sostuvo en la Acción de Inconstitucionalidad 30/2015, resuelta por este Alto Tribunal el dieciocho de abril de dos mil dieciséis, bajo la ponencia del Ministro José Fernando Franco González Salas; de los citados numerales de la Ley General en Materia de Trata, se desprende que los ejecutivos de la Federación, entidades federativas y del Distrito Federal –ahora Ciudad de México– establecerán, en el ámbito de sus respectivas competencias, un fondo para la protección y asistencia a las víctimas de los delitos previstos en la propia ley, el cual se conformará por recursos de distinta procedencia, en los términos y porcentajes establecidos en el reglamento respectivo.

En ese sentido, no asiste la razón a la accionante, pues, si bien es cierto que, el artículo cuestionado dispone que los bienes se aplicarán *a favor* del gobierno local, ello tiene sentido pues, en primer lugar, la figura de extinción de dominio en sí misma opera a favor del

Estado, como se advierte de la propia definición que da la Ley Federal de Extinción de Dominio.⁴

Adicionalmente, y siguiendo el análisis desarrollado en la Acción de Inconstitucionalidad 30/2015, de una interpretación sistemática del orden jurídico local de Tamaulipas, el hecho de que los artículos 5, 57, 61 y el 58 tildado de inconstitucional de la Ley de Extinción de Dominio, prevean cómo se aplicarán los bienes sobre los cuales se declaró extinción de dominio y cuál será su destino, debe verse necesariamente en función de que, como ya ha establecido este Pleno, las legislaturas locales tienen facultades para regular la figura de extinción de dominio no sólo tratándose de los delitos de secuestro y trata de personas, sino también de narcomenudeo, robo de vehículos y enriquecimiento ilícito, por lo que, tienen la atribución de establecer la forma en que los bienes en cuestión serán administrados y aplicados por el gobierno.

Lo cual en nada choca con lo dispuesto en la Ley General en Materia de Trata, pues, no debe verse de manera aislada el artículo impugnado, sino bajo una interpretación sistemática, esto es, cuando los bienes provengan de los delitos previstos por el artículo 22 Constitucional distintos al delito de trata de personas, se seguirán las reglas previstas en los artículos transcritos de la Ley de Extinción de Dominio, mientras que, respecto de los bienes sujetos a extinción de dominio con motivo de los delitos de trata, se irán a los fondos específicos que establece la Ley General, como se advierte de la propia legislación aplicable del Estado de Tamaulipas.

⁴ “**Artículo 3.** La extinción de dominio es la pérdida de derechos sobre los bienes mencionados en los artículos 2 y 8 de la presente Ley, sin contraprestación ni compensación alguna para su dueño ni para quien se ostente o comporte como tal. La sentencia en la que se declare tendrá por efecto que los bienes se apliquen a favor del Estado.”.

Así, la Ley para Prevenir, Combatir y Sancionar la Trata de Personas en el Estado de Tamaulipas, precisa en el artículo 38 lo siguiente:

“ARTÍCULO 38.- El Gobierno del Estado establecerá un Fondo para la Protección y Asistencia a las Víctimas de los delitos previstos 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.

El Fondo previsto en el presente artículo se integrará de la siguiente manera:

I. Recursos previstos para dicho fin en el presupuesto de egresos, del Estado;

II. Recursos obtenidos por la enajenación de bienes decomisados en procesos penales que correspondan a los delitos materia de trata de personas;

III. Recursos adicionales obtenido por los bienes que causen abandono;

IV. Recursos producto de los bienes que hayan sido objeto de extinción de dominio y estén relacionados con la comisión de los delitos materia de trata de personas;

V. Recursos provenientes de las fianzas o garantías que se hagan efectivas cuando los procesados incumplan con las obligaciones impuestas por la autoridad judicial;

VI. Recursos que se produzcan por la administración de valores o los depósitos en dinero de los recursos derivados del propio Fondo, distintos a los que se refiere la fracción anterior; y

VII. Las donaciones o aportaciones hechas a su favor por terceros.

El Fondo para la Protección y Asistencia a las Víctimas de los delitos previstos 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, será administrado por el Instituto de Atención a las Víctimas de los Delitos de la Secretaría General de Gobierno, siguiendo criterios de transparencia, oportunidad, eficiencia y racionalidad, el cual determinará los criterios de asignación de recursos.

Los recursos que integren el Fondo, serán fiscalizados por la Auditoría Superior del Estado.

Los recursos del Fondo, podrán utilizarse para el pago de la reparación del daño a la víctima, en los términos de las legislaciones Federal y local en materia de extinción de dominio, en caso de que los recursos del sentenciado

sean insuficientes para cubrir el monto determinado por el juzgador”.

En ese sentido, es válido concluir que el artículo impugnado no contraviene el diverso 44 de la Ley General en Materia de Trata de Personas, pues, si bien es cierto se dispone que los bienes sobre los que se declare la extinción de dominio *se aplican a favor* del Gobierno de Tamaulipas y se destinarán de manera específica al pago de la reparación a las víctimas u ofendidos, ello no se traduce en que los bienes en cuestión serán enviados a un Fondo distinto y ajeno al previsto en la Ley General, pues, conforme a la legislación local aplicable se trata de un sistema jurídico coherente que permite que los recursos provenientes de la extinción de dominio tratándose del delito de trata se destinen a los fines que establece la Ley General en Materia de Trata de Personas, tal y como se advierte de la legislación local en materia de trata, que comprende lo relativo a los fondos correspondientes que deben instaurar los Estados.

No es obstáculo para arribar a dicha conclusión, el hecho de que el artículo 23 de la Ley de Extinción de Dominio para el Estado de Tamaulipas, disponga que: *“La administración de los bienes objeto de la acción de extinción de dominio se realizará conforme a la Ley para la Administración de Bienes Asegurados, Decomisados, o Abandonados del Estado de Tamaulipas”*; pues tal disposición se refiere a la administración de los bienes asegurados, como medida cautelar para garantizar la conservación de los bienes materia de la acción, hasta en tanto se emita la sentencia respectiva, empero, no resulta aplicable a los bienes cuyo dominio ya haya sido declarado extinguido⁵.

⁵ “CAPÍTULO IV
PROVIDENCIAS CAUTELARES
ARTÍCULO 18.

1. El Ministerio Público, desde la preparación de la acción de extinción de dominio, podrá decretar providencias cautelares provisionales por una sola ocasión, para garantizar la conservación de los bienes materia de la acción, así como aquellas tendentes a evitar que sufran menoscabo, extravío, destrucción, transformación, dilapidación; a que sean ocultados o mezclados; o a que se realice o que se pretenda realizar acto traslativo de dominio o imponer gravamen sobre ellos. Lo anterior, cuando existan indicios suficientes que hagan presumir fundadamente que se ejecutará alguno de dichos actos y que el bien de que se trate es alguno de los señalados por esta Ley. - - - 2. El Ministerio Público deberá levantar estas providencias cautelares si en treinta días hábiles contados a partir de la imposición de éstas no presenta la demanda respectiva.

ARTÍCULO 19.

1. Las providencias cautelares, tanto las provisionales como las permanentes, podrán ser las siguientes:

I.- El aseguramiento de bienes;

II.- El embargo precautorio;

III.- La intervención de la administración o de la caja de las empresas;

IV.- El depósito o la vigilancia de los bienes de que se trate, en el lugar y con las condiciones que fije el Juez;

V.- La inmovilización de cuentas y demás valores que se encuentren dentro del Sistema Financiero; y

VI.- Cualquier otra que determine el Juez, con el propósito de preservar la existencia y la integridad de los bienes a que se refiere esta Ley.

2. Las providencias cautelares provisionales serán decretadas por el Ministerio Público y, eventualmente, por el juez en el auto de radicación; y subsistirán hasta que, en su caso, sean revocadas o bien sustituidas por providencias cautelares definitivas.

ARTÍCULO 20. Si los bienes afectados por el ejercicio de una extinción de dominio se encontraren inscritos en el Instituto Registral y Catastral del Estado, el juez ordenará a esta dependencia mediante oficio correspondiente a su Director General, que haga las anotaciones correspondientes, para los efectos a que haya lugar.

ARTÍCULO 21.

1. El juez, a petición del Ministerio Público, acordará las providencias cautelares que resulten procedentes, ya sea en el auto de radicación o en cualquier etapa del procedimiento; en su caso, ordenará el rompimiento de cerraduras y el uso de la fuerza pública, y todas aquellas providencias necesarias para que aquellas se apliquen.

2. Cuando sobrevenga un hecho que lo justifique y mientras no se haya dictado sentencia ejecutoriada, se podrá modificar o revocar la resolución que haya decretado o negado las providencias cautelares.

3. Durante la vigencia de las providencias cautelares, el demandado o afectado por éstas, no podrá transmitir la posesión de los bienes correspondientes, ni enajenarlos, gravarlos o constituir cualquier derecho sobre ellos, ni permitir que un tercero lo haga. Tales bienes no serán transmisibles por herencia o legado durante la vigencia de esta medida.

ARTÍCULO 22.

1. Cuando los bienes que se aseguren hayan sido previamente embargados, intervenidos, secuestrados o asegurados, las providencias cautelares impuestas con apoyo en esta Ley, se notificarán a las autoridades que hayan ordenado dichos actos y, en su caso, al Instituto Registral y Catastral del Estado. Los bienes continuarán en custodia de quien se haya designado para ese fin, y quedarán a disposición del juez que hubiese sido el primero en prevenir.

2. De levantarse el embargo, la intervención, el secuestro o el aseguramiento previos, quien tenga bajo su custodia los bienes relativos entregará éstos al juez que conozca de la acción de extinción de dominio.

En consecuencia, al no estar condicionada en la ley de extinción de dominio local, la forma en la que se han de aplicar los recursos de los bienes a los destinos referidos en la propia ley, dentro de los cuales se encuentra la reparación a las víctimas, es factible acudir al resto de las leyes locales para establecer cómo es que se han de aplicar los recursos a los fines específicos, destacándose lo dispuesto en el artículo 38 de la Ley para Prevenir, Combatir y Sancionar la Trata de Personas en el Estado de Tamaulipas, el cual contempla la creación de un Fondo para la Protección y Asistencia a las Víctimas de los delitos previstos 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, lo que es acorde con lo ordenado en el artículo 44 de la Ley General de Trata, como ha quedado evidenciado en párrafos precedentes. Es decir, la forma para dar operatividad a las disposiciones que regulan el destino que se debe dar a los recursos provenientes de los bienes cuyo dominio se haya extinguido no se encuentra condicionada en la propia Ley de Extinción de Dominio de Tamaulipas, sino que posibilita acudir al resto de las legislaciones locales aplicables para concluir el destino final de los recursos.

Por tanto, no asiste la razón a la parte actora en el sentido de que se afecten los derechos de protección y asistencia a las víctimas de los delitos de trata de personas, ya que el congreso estatal expidió las leyes correspondientes para la protección de tales derechos.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

3. Las providencias cautelares no implican modificación a los gravámenes existentes sobre los bienes.

ARTÍCULO 23. La administración de los bienes objeto de la acción de extinción de dominio se realizará conforme a la Ley para la Administración de Bienes Asegurados, Decomisados, o Abandonados del Estado de Tamaulipas.”.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 24/2016

PRIMERO. Es procedente pero infundada la acción de inconstitucionalidad 24/2016.

SEGUNDO. Se reconoce la validez del artículo 58 de la Ley de Extinción de Dominio del Estado de Tamaulipas, en la porción normativa que establece el destino específico del valor de los bienes y sus frutos, cuyo dominio haya sido declarado extinguido, publicado en el Periódico Oficial del Estado el primero de marzo de dos mil dieciséis.

TERCERO. Publíquese esta resolución en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

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

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

En relación con el punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, 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 oportunidad, a la legitimación y a las causas de improcedencia.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por mayoría de ocho votos de los señores Ministros Cossío Díaz siguiendo el precedente, Franco González Salas con reservas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Medina Mora I. por consideraciones diversas, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, consistente en reconocer la validez del artículo 58, párrafo 1, en la porción normativa “los bienes y sus frutos, cuyo dominio haya sido declarado extinto, mediante sentencia ejecutoriada, se destinarán hasta donde alcance, conforme al orden de prelación siguiente”, y fracción I, en la porción normativa “La reparación del daño causado a la víctima u ofendido de los delitos, cuando los hubiere por los delitos a causa de los cuales se siguió la acción de extinción de dominio, determinada en la sentencia ejecutoriada del proceso correspondiente”, de la Ley de Extinción de Dominio para el Estado de Tamaulipas. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y Piña Hernández votaron en contra y anunciaron sendos votos particulares. El señor Ministro Pardo Rebolledo anunció voto aclaratorio. El señor Ministro Medina Mora I. reservó su derecho de formular voto concurrente.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales.

La señora Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos no asistió a la sesión de diecinueve de junio de dos mil dieciocho por desempeñar una comisión oficial.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 24/2016

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales declaró que el asunto se resolvió en los términos propuestos. Doy fe.

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

PRESIDENTE:

MINISTRO LUIS MARÍA AGUILAR MORALES

PONENTE:

MINISTRO JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:

LIC. RAFAEL COELLO CETINA

Esta foja corresponde a la sentencia dictada en la Acción de Inconstitucionalidad 24/2016, fallada el día diecinueve de junio de dos mil dieciocho, en el sentido siguiente: **PRIMERO.** Es procedente pero infundada la acción de inconstitucionalidad 24/2016. **SEGUNDO.** Se reconoce la validez del artículo 58 de la Ley de Extinción de Dominio del Estado de Tamaulipas, en la porción normativa que establece el destino específico del valor de los bienes y sus frutos, cuyo dominio haya sido declarado extinguido, publicado en el Periódico Oficial del Estado el primero de marzo de dos mil dieciséis. **TERCERO.** Publíquese esta resolución en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Conste.

VOTO ACLARATORIO

QUE FORMULA EL SEÑOR MINISTRO JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 24/2016.

En la sesión ordinaria celebrada el día diecinueve de junio de dos mil dieciocho, el Pleno de este Alto Tribunal resolvió el asunto de referencia, declarando la validez del artículo 58, párrafo 1, de la porción normativa *“los bienes y sus frutos, cuyo dominio haya sido declarado extinto, mediante sentencia ejecutoriada, se destinarán hasta donde alcance, conforme al orden de prelación siguiente”*, y fracción I, en la porción normativa *“La reparación del daño causado a la víctima u ofendido de los delitos, cuando los hubiere por los delitos a causa de los cuales se siguió la acción de extinción de dominio, determinada en la sentencia ejecutoriada del proceso correspondiente”*, de la Ley de Extinción de Dominio para el Estado de Tamaulipas.

Al efectuar el análisis de fondo del asunto el Tribunal Pleno resolvió que, siguiendo el análisis desarrollado en la Acción de Inconstitucionalidad 30/2015, de una interpretación sistemática del orden jurídico local de Tamaulipas, se advertía que el hecho de que los artículos 5, 57, 61 y el 58 tildado de inconstitucional de la Ley de Extinción de Dominio, prevean cómo se aplicarán los bienes sobre los cuales se declaró extinción de dominio y cuál será su destino, debe verse necesariamente en función de que las legislaturas locales tienen facultades para regular la figura de extinción de dominio no sólo tratándose de los delitos de secuestro y trata de personas, sino también de narcomenudeo, robo de vehículos y enriquecimiento ilícito,

por lo que tienen la atribución de establecer la forma en que los bienes en cuestión serán administrados y aplicados por el gobierno.

Concluyendo que el artículo 58 impugnado no contraviene el diverso 44 de la Ley General en Materia de Trata de Personas, pues si bien es cierto se dispone que los bienes sobre los que se declare la extinción de dominio *se aplican a favor* del Gobierno de Tamaulipas y se destinarán de manera específica al pago de la reparación a las víctimas u ofendidos, ello no se traduce en que los bienes en cuestión serán enviados a un Fondo distinto y ajeno al previsto en la Ley General, pues conforme a la legislación local aplicable se trata de un sistema jurídico coherente que permite que los recursos provenientes de la extinción de dominio tratándose del delito de trata se destinen a los fines que establece la Ley General en Materia de Trata de Personas.

El presente voto aclaratorio se enfoca únicamente en las consideraciones atinentes a la competencia de los congresos locales para legislar en materia de extinción de dominio.

En relación con dicho tema, este Tribunal Pleno al resolver las acciones de inconstitucionalidad 18/2010¹, 33/2013², 20/2014³, 4/2015⁴ y 30/2015⁵, determinó que las entidades federativas sí tienen

¹ Resuelta en sesión de dieciocho de febrero de dos mil catorce, bajo la Ponencia del señor Ministro Fernando Franco González Salas, por una mayoría de siete votos en cuanto a la competencia de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal para legislar en materia de extinción de dominio.

² Resuelta en sesión de doce de mayo de dos mil quince, bajo la Ponencia del señor Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, por una mayoría de seis votos en cuanto a la competencia de la Legislatura del Estado de Coahuila de Zaragoza para legislar en materia de extinción de dominio.

³ Resuelta en sesión de doce de mayo de dos mil quince, bajo la Ponencia del señor Ministro José Ramón Cossío Díaz, por una mayoría de seis votos en cuanto a la competencia de la Legislatura del Estado de Michoacán de Ocampo para legislar en materia de extinción de dominio.

⁴ Resuelta en sesión bajo la ponencia del señor Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, por una mayoría de siete votos por 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.

⁵ Resuelta en sesión de dieciocho de abril de dos mil dieciséis, bajo la ponencia del señor Ministro José Fernando Franco González Salas, por una mayoría de seis votos en lo relativo a las

competencia constitucional para legislar en relación con la figura de extinción de dominio, prevista en el artículo 22 constitucional. Ello partiendo esencialmente de lo siguiente:

- a) La facultad del Congreso de la Unión para legislar en materia de delincuencia organizada, contemplada en el artículo 73, fracción XXI, inciso b), de la Constitución General, se refiere exclusivamente al delito correspondiente que es de orden federal; sin embargo, la extinción de dominio también procede respecto de otros delitos que son eminentemente locales, como el robo de vehículos, o delitos en la modalidad de delegación operativa local por la ley general respectiva (competencia concurrente), donde el tipo y penas se encuentran federalmente legisladas, pero la persecución, proceso y condena pueden ser federales o locales, como son los de narcomenudeo, trata de personas y secuestro.
- b) Lo que llevó a concluir que las legislaturas locales tienen competencia para emitir una Ley de Extinción de Dominio para dicha entidad, siempre y cuando los procesos a los que se refiere se encuentren relacionados con el delito de robo de vehículos, o con aquéllos que, si bien su regulación corresponde al Congreso de la Unión, su aplicación u operatividad puede ser llevada a cabo por autoridades locales de manera concurrente, como el caso de narcomenudeo, trata de personas y secuestro.
- c) Además de que en el régimen de competencias entre los estados y la Federación, la regla general es que en nuestro sistema, por disposición expresa del artículo 124 de la Constitución Federal, rige la competencia residual, por virtud

consideraciones previas, consistente en determinar que los congresos estatales tienen competencia para legislar en materia de extinción de dominio.

de la cual, las facultades que no están expresamente concedidas por dicha Ley Fundamental a la Federación, se entienden reservadas a los estados.

En contraposición a lo sostenido por los Ministros de la mayoría, considero que las entidades federativas carecen de competencia para legislar en materia de extinción de dominio.

Ello en virtud de que la extinción de dominio es una figura especializada, que involucra elementos del derecho penal, del derecho civil y del derecho administrativo, cuya esencia está dirigida a ser una herramienta eficaz en el combate a la delincuencia organizada; de manera que, no basta que la extinción de dominio contenga elementos del derecho civil y del derecho penal, y en consecuencia, se trate de una figura híbrida, para sostener la competencia de las legislaturas locales, puesto que, lo que determina su esencia no es que comparta elementos de estas disciplinas jurídicas, sino que forma parte de la “*materia de delincuencia organizada*”, respecto de la cual el Constituyente Permanente atribuyó *facultades legislativas exclusivas expresas* al Congreso de la Unión; lo que excluye la posibilidad de que se considere incluida dentro de las facultades de la Asamblea, ya que la Constitución no atribuye facultades concurrentes en la materia.

Por consiguiente, aun cuando personalmente no comparto la conclusión alcanzada en los precedentes indicados, en atención a que formé parte de la minoría que sostiene que dicha figura jurídica es de competencia exclusiva de la Federación, en tanto que está estrechamente vinculada con el combate a la delincuencia organizada, en los términos de la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Federal; sin embargo, toda vez que el criterio mayoritario emitido por el Tribunal Pleno resulta obligatorio para sus integrantes, razón por la

**VOTO ACLARATORIO FORMULADO EN LA
ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 24/2016**

que, con independencia de mi posición original y reservando mi criterio, mi postura haya sido a favor del proyecto, así como de sus consideraciones.

MINISTRO JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO.

**SECRETARIO GENERAL
DE ACUERDOS**

LIC. RAFAEL COELLO CETINA.

JACT

Esta foja corresponde al voto aclaratorio que formula el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo en la Acción de Inconstitucionalidad 24/2016, fallado el día diecinueve de junio de dos mil dieciocho. Conste.

**VOTO QUE FORMULA EL MINISTRO EDUARDO MEDINA MORA I.
EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 24/2016**

Comparto el sentido, mas no las consideraciones, de la sentencia. Obligado por el criterio mayoritario respecto de la competencia de los congresos de las entidades federativas para legislar en materia de extinción de dominio, estimo que el concepto de invalidez planteado por la accionante es infundado, puesto que la competencia operativa de las autoridades locales en materia de trata de personas constitucionalmente no les faculta para legislar en relación con el procedimiento de extinción de dominio para este delito; de ahí que sea correcto que el artículo 58 de la Ley de Extinción de Dominio del Estado de Tamaulipas, que se impugna, no se refiera específicamente a la trata de personas (y deba entenderse, en todo caso, solamente para delitos por los que procede la extinción de dominio respecto de los que el Estado tiene competencia para legislar), ya que al efecto resulta directamente aplicable lo dispuesto por los artículos 44, 48 a 51, 81 y 82 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.

ATENTAMENTE

MINISTRO EDUARDO MEDINA MORA I.