

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 159/2017 Y SU ACUMULADA 160/2017 PROMOVENTES: PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA Y COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

MINISTRO PONENTE: LUIS MARÍA AGUILAR MORALES
SECRETARIO: OLIVER CHAIM CAMACHO

Sentencia del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, dictada en la Ciudad de México el diez de septiembre de dos mil veinte.

VISTOS, para resolver, los autos correspondientes a las acciones de inconstitucionalidad promovidas por la Procuraduría General de la República y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos contra diversos artículos de la Ley de Extinción de Dominio para la Ciudad de México, publicada en la Gaceta Oficial de la entidad el diecisiete de noviembre de dos mil diecisiete, y

RESULTANDO

(1) **I. Presentación de los escritos iniciales.** En sendos escritos presentados el quince¹ y dieciocho² de diciembre de dos mil diecisiete, respectivamente, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, la Procuraduría General de la República y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos promovieron acción de inconstitucionalidad contra diversos artículos de la Ley de Extinción de Dominio para la Ciudad de México, publicada en la Gaceta Oficial de la entidad el diecisiete de noviembre de dos mil diecisiete.

(2) La Procuraduría General de la República intentó este medio de control de constitucionalidad contra los artículos 2, fracción XVIII; 4, quinto párrafo, y 5, último párrafo, mientras que la comisión accionante tildó de inconstitucional el diverso artículo 39, tercer párrafo, todos del ordenamiento antes referido, al considerarlos violatorios de los artículos 1, 14, 16, 17, 20, apartado C, fracción IV, 22 y 73, fracción XXI, inciso a), de la Ley Fundamental; 8, 24 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, así como 2 y 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

(3) **II. Conceptos de invalidez.** Los promoventes hicieron valer, en esencia, los conceptos de invalidez que se sintetizan a continuación:

Procuraduría General de la República

a. El artículo 2, fracción XVIII, invade atribuciones del Congreso de la Unión

(4) El Congreso de la Unión es el único facultado para expedir la normativa que establezca los tipos penales y las sanciones que correspondan al delito de trata de personas y, por tanto, la única descripción típica vigente, sobre el particular, es la contenida en la ley general respectiva.

(5) De este modo, al señalar que, para efectos de su aplicación, el delito de trata de personas será el contemplado en el Código Penal vigente en la Ciudad de México, el artículo cuestionado invade la esfera legislativa del Congreso Federal, pues se le da vigencia al delito de referencia a través de una ley diversa, que modifica la intención de que sea el Legislador Federal quien establezca los alcances de esa conducta antisocial y se opone a lo dispuesto por la teoría de los componentes de la norma.

b. El artículo 4, párrafo quinto, viola el principio de autonomía del procedimiento de extinción de dominio

(6) El artículo combatido es inconstitucional porque prevé que sólo podrá ejercitarse la acción de extinción de dominio cuando previamente se haya dictado el auto de vinculación a proceso, de forma que supedita esta figura al proceso penal aun cuando es autónoma de esta materia y, por tanto, procede aun cuando no haya imputado, pero sí elementos para determinar que el hecho ilícito sucedió y que hay bienes relacionados con éste.

¹ Fojas 1 a 29

² Fojas 33 a 56

c. El artículo 5, segundo párrafo, no contempla los delitos contra la salud en su modalidad de narcomenudeo y enriquecimiento ilícito para la procedencia de la extinción de dominio

(7) Los supuestos de procedencia de la extinción de dominio están previstos en la Ley Fundamental y no pueden modificarse, pese a lo cual, el precepto combatido no contempla los delitos contra la salud y el enriquecimiento ilícito, que están incluidos en el texto constitucional, lo que conlleva una merma significativa en la capacidad del Estado para obtener recursos y destinarlos a la reparación de los daños causados a las víctimas y ofendidos, además de que se cumple parcialmente la finalidad del poder reformador de la Constitución, relativa a desmembrar la economía de las organizaciones criminales.

Comisión Nacional de los Derechos Humanos

a. El artículo 39, tercer párrafo, viola los principios de igualdad procesal de las partes, seguridad jurídica, tutela jurisdiccional efectiva y legalidad

(8) El precepto impugnado reconoce sólo al Ministerio Público la posibilidad de interponer recurso de apelación contra el auto que niegue el ejercicio de la acción de la extinción de dominio, pero no contempla esta posibilidad en favor del particular cuando ésta se admita, y esto se traduce en una desventaja en su perjuicio y, por tanto, en una transgresión al derecho de igualdad entre las partes dentro del procedimiento y en la inobservancia de las garantías que integran el debido proceso.

(9) **III. Admisión y trámite.** Mediante proveído de dos de enero de dos mil dieciocho³, el Ministro Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad intentada por la Procuraduría General de la República, que fue registrada con el número 159/2017, y se turnó al Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea a efecto de que instruyera el trámite respectivo.

(10) Por su parte, en diverso auto de la misma fecha⁴, ordenó formar y registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, que se registró con el número 160/2017, y acumularla a la referida en el párrafo precedente.

(11) Atento a lo anterior, en acuerdo de cuatro de enero siguiente⁵, el Ministro instructor determinó admitir a trámite las acciones referidas y, consecuentemente, ordenó dar vista, por un lado, a las autoridades emisora y promulgadora de la norma impugnada para que rindieran sus respectivos informes y enviaran copia certificada de sus antecedentes legislativos y un ejemplar de la Gaceta Oficial en la que se hubiera publicado y, por otro, a la Procuraduría General de la República para que formulara el pedimento correspondiente en la acción de inconstitucionalidad 160/2017.

(12) **IV. Informe de las autoridades emisora y promulgadora de la norma impugnada.** Mediante escrito recibido el dieciséis de febrero de dos mil dieciocho⁶ en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, la **Asamblea Legislativa de la Ciudad de México** manifestó, en lo que ahora interesa destacar, lo siguiente:

(13) Contrariamente a lo manifestado por la accionante, la Ciudad de México tiene facultades concurrentes para legislar en materia de trata de personas y está obligada a ajustar sus ordenamientos a los principios y bases que se desprenden de la ley general, por lo que puede llevar a cabo ajustes o modificaciones, sin que esto implique invadir las competencias del Congreso Federal, máxime porque no emitió normas sobre la investigación, persecución y sanción de los delitos en materia de trata, sino que sólo remite a otro ordenamiento y, por tanto, no se trata de una disposición procedimental, además de que no contraviene lo establecido en la ley general de la materia.

(14) Por otro lado, afirma que el principio de autonomía no es absoluto, y toda vez que el procedimiento penal y el de extinción de dominio corren paralelamente, será hasta que se tenga certeza de que se cometió un ilícito, y que el indiciado participó en él, cuando podrá presentarse la demanda de extinción de dominio que corresponda pues, precisamente, el auto de vinculación a proceso tiene la finalidad de someter al imputado a la investigación formal y, en consecuencia, se genera seguridad jurídica entre las partes.

(15) Además, sostiene que aun cuando no se contemplen todos los delitos a los que se refiere la Constitución, ello no priva de ningún derecho a las víctimas u ofendidos de tales ilícitos, a quienes se les permite comparecer y ejercer sus derechos de audiencia y debido proceso, así como hacer valer la reparación del daño en su favor.

³ Foja 32

⁴ Foja 65

⁵ Fojas 66 a 69.

⁶ Fojas 84 a 114.

(16) Finalmente, no procede el recurso de apelación contra el auto que admita el ejercicio de la acción, atento al origen y finalidad de la figura de extinción de dominio, y ello no significa soslayar las garantías de igualdad, seguridad jurídica y legalidad, porque quien pueda resultar afectado tendrá la posibilidad de demostrar la procedencia lícita de los bienes y su actuación de buena fe, con lo que se garantiza la defensa adecuada de su patrimonio, además de que podrá recurrir todas las actuaciones que considere que no están apegadas a derecho a lo largo del juicio a través de los medios de impugnación contemplados en la propia ley, así como de desvirtuar los extremos que considere a través de las pruebas que estime conducentes.

(17) Por otro lado, mediante escrito recibido el dieciséis de febrero de dos mil dieciocho en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación⁷, la **Jefatura de Gobierno** de la Ciudad de México argumentó, en esencia, lo siguiente:

(18) El artículo 2, fracción XVIII, de la ley impugnada sólo da pauta para definir distintos conceptos usados en la ley, entre ellos el de trata de personas, pero no pretende dar vigencia a dicha normativa, además de que los estados pueden legislar sobre la descripción típica de los ilícitos contenidos en la ley general de trata, siempre que guarden armonía con ella, a lo que se agrega que no se regula esta materia, sino la extinción de dominio.

(19) Por otra parte, sujetar el inicio de la acción a la existencia del auto de vinculación a proceso garantiza los derechos humanos de los dueños de inmuebles que, eventualmente, pudieran ser susceptibles de que se declare la extinción de dominio sobre ellos, pues se trata de la etapa en la que empieza formalmente la investigación, una vez que ha sido determinada la existencia de un delito y, de esta forma, no se vulnera el principio de autonomía, máxime que éste se manifiesta a partir de que se ejerce la acción civil.

(20) En otro orden de ideas, dentro de la norma cuestionada no se incluyeron los delitos contra la salud y el enriquecimiento ilícito, porque su regulación corresponde a la autoridad federal y la ley impugnada es local, por lo que su contenido, en este aspecto, sería inaplicable, máxime porque lo conducente está regulado en la ley federal que reglamenta el artículo 22 de la Constitución.

(21) Finalmente, no contemplar un medio para recurrir el auto que admite la acción de extinción de dominio tiene como fin tutelar que la impartición de justicia sea pronta y expedita, y que no se entorpezca por la interposición de recursos, además de que cualquier afectación ocasionada en esta etapa sería reparable al impugnar la sentencia que resuelva el juicio, y que al momento de dictar la admisión no se ha entablado la litis y, por tanto, no puede interponerse el recurso de apelación.

(22) **V. Pedimento formulado respecto de la acción de inconstitucionalidad 160/2017.** En escrito recibido el quince de marzo de dos mil dieciocho⁸, la Procuraduría General de la República manifestó que el precepto impugnado por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos no es inconstitucional, porque la decisión de admitir una acción de extinción de dominio no es civil sino que nace para combatir la comisión de delitos de alto impacto y lo que se busca con esta restricción es conservar los bienes que motivaron la medida respectiva y, de esta forma, evitar que se destruya o altere el objeto de la litis, a lo que se agrega que esta medida no afecta el derecho de propiedad, pues el dueño podrá exigir la devolución del bien e, incluso, una indemnización por daños y perjuicios, en caso de estimarlo conducente.

(23) **VI. Cierre de instrucción.** En proveído de veintidós de marzo de dos mil dieciocho⁹, el Ministro instructor determinó cerrar instrucción en el presente asunto, por lo que los autos del presente medio de control constitucional quedaron en estado de resolución.

(24) **VII. Retorno.** Mediante acuerdo de dos de enero de dos mil diecinueve¹⁰, el Ministro Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó retornar los autos del presente asunto al Ministro Luis María Aguilar Morales.

CONSIDERANDO

(25) **PRIMERO. Competencia.** El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver el presente medio impugnativo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 105, fracción II, incisos c)¹¹ y g), de la

⁷ Fojas 213 a 226

⁸ Fojas 252 a 279

⁹ Foja 315

¹⁰ Foja 318

¹¹ Vigente al momento en que se presentó la demanda respectiva.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos¹²; 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación¹³, y en términos del Punto Segundo del Acuerdo General 5/2013¹⁴, toda vez que la Procuraduría General de la República y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos plantean la posible contradicción entre diversos artículos de la Ley de Extinción de Dominio para la Ciudad de México y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

(26) SEGUNDO. Oportunidad. De conformidad con el artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos¹⁵, las acciones de inconstitucionalidad pueden presentarse dentro de los treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha de publicación de la norma que se impugne y, si el último día de este plazo fuese inhábil, la demanda podrá entregarse el primer día hábil siguiente.

(27) Pues bien, el decreto por el que se expide la ley combatida en este asunto fue publicado en la Gaceta Oficial de la entidad el diecisiete de noviembre de dos mil diecisiete¹⁶ y, por tanto, el plazo legal para intentar este medio impugnativo transcurrió entre el sábado dieciocho de noviembre de dos mil diecisiete y el domingo diecisiete de diciembre del mismo año, aunque al ser inhábil este último, conforme a lo dispuesto en los artículos 3¹⁷ de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y 3 de la ley reglamentaria de la materia¹⁸, atento a lo señalado en el párrafo precedente, era dable presentar el escrito inicial el primer día hábil siguiente, esto es, el lunes dieciocho de diciembre de dos mil diecisiete.

(28) Así las cosas, toda vez que, en el caso, los escritos de demanda fueron presentados en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal los días quince¹⁹ (acción de inconstitucionalidad 159/2017) y dieciocho²⁰ (acción de inconstitucionalidad 160/2017) de diciembre de dos mil diecisiete, lo conducente es concluir que las acciones de inconstitucionalidad que aquí se analizan fueron promovidas oportunamente.

(29) TERCERO. Legitimación. Por principio de cuentas, es menester señalar que de conformidad con el artículo 105, fracción II, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, vigente al momento de la presentación del

¹² **Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

...

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

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

...

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

...

g) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal o de las entidades federativas, 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 las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas.

¹³ **Artículo 10.** La Suprema Corte de Justicia conocerá funcionando en Pleno:

I. De las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

¹⁴ **Segundo.** El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación conservará para su resolución: (...)

II. Las acciones de inconstitucionalidad, salvo en las que deba sobreseerse, así como los recursos interpuestos en éstas en los que sea necesaria su intervención.

¹⁵ **Artículo 60.** El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

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

¹⁶ Fojas 228 a 241 del expediente

¹⁷ **Artículo 3.** La Suprema Corte de Justicia tendrá cada año dos períodos de sesiones; el primero comenzará el primer día hábil del mes de enero y terminará el último día hábil de la primera quincena del mes de julio; el segundo comenzará el primer día hábil del mes de agosto y terminará el último día hábil de la primera quincena del mes de diciembre

¹⁸ **Artículo 3.** Los plazos se computarán de conformidad con las reglas siguientes: [...]

III. No correrán durante los períodos de receso, ni en los días en que se suspendan las labores de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

¹⁹ Foja 29 –vuelta-

²⁰ Foja 56 –vuelta-

escrito inicial²¹, la **Procuraduría General de la República** podía promover acciones de inconstitucionalidad, entre otras, contra leyes de carácter estatal y del Distrito Federal.

(30) Además, importa destacar que el artículo 11, párrafo primero, en relación con el 59 de la ley reglamentaria de la materia²², disponen que las partes deben comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que estén facultados para representarlos en términos de las normas que los rigen.

(31) Sobre el particular, es relevante precisar que, en el caso, suscribe la demanda Alberto Elías Beltrán en su carácter de Subprocurador Jurídico y de Asuntos Internacionales de la Procuraduría General de la República, nombramiento que acredita con la copia certificada de su designación en ese cargo, fechada el quince de noviembre de dos mil dieciséis por el Presidente de la República²³, y que dicho funcionario cuenta con la representación de la institución en términos de lo establecido en los artículos 6, fracción II, y 30 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República²⁴, así como 3, inciso a), fracción I, y 137 del reglamento de dicho ordenamiento²⁵.

(32) Así, ya que la Procuraduría General de la República estaba legitimada para intentar la presente acción de inconstitucionalidad y toda vez que ésta fue promovida por quien cuenta con facultades para representar a dicho órgano del Estado, debe reconocerse su legitimación en este medio de control de constitucionalidad, lo que se corrobora con la jurisprudencia de rubro **“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EL PROCURADOR GENERAL DE LA REPÚBLICA TIENE LEGITIMACIÓN PARA IMPUGNAR MEDIANTE ELLA, LEYES FEDERALES, LOCALES O DEL DISTRITO FEDERAL, ASÍ COMO TRATADOS INTERNACIONALES”**²⁶.

²¹ Al respecto, es importante señalar que si bien el inciso c) fue reformado en decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del diez de febrero de dos mil catorce, lo cierto es que al momento en que se intentó este medio de control de constitucionalidad no había entrado en vigor esta modificación, pues en términos del artículo Décimo Sexto Transitorio del decreto de reformas respectivo, ésta sería vigente en la misma fecha en que lo hicieran las normas secundarias expedidas por el Congreso de la Unión, siempre que se hiciera la declaratoria expresa de entrada en vigor de la autonomía constitucional de la Fiscalía General de la República, lo que ocurrió hasta el catorce de diciembre de dos mil dieciocho, es decir, casi un año después de que se inició este medio impugnativo.

Lo anterior, pues fue entonces cuando se expidió la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República, punto de partida para la entrada en vigor del texto reformado del referido artículo 105, fracción II, incisos c) e i), en los que se establece que el Ejecutivo Federal, por conducto del Consejero Jurídico, podría promover acciones de inconstitucionalidad contra normas generales de carácter federal y estatales, mientras que la citada Fiscalía General de la República estaría legitimada para intentar ese medio de control de constitucionalidad respecto de leyes federales y estatales en materia penal y procesal penal, así como las relacionadas con el ámbito de sus funciones.

Consideraciones sustancialmente idénticas a las previamente desarrolladas fueron sostenidas en la diversa acción de inconstitucionalidad 100/2018, y sus acumuladas, 102/2018, 103/2018 y 104/2018, resueltas por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión de cinco de septiembre de dos mil diecinueve.

²² **Artículo 11.** El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado, deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario. [...]

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

²³ Foja 30

²⁴ **Artículo 6.** Son atribuciones indelegables del Procurador General de la República: [...]

II. Intervenir en las controversias y acciones a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los términos previstos en dicho precepto y en las leyes aplicables.

Artículo 30. El Procurador General de la República será suplido en sus excusas, ausencias o faltas temporales por los subprocuradores, en los términos que disponga el reglamento de esta ley. [...]

El subprocurador que supla al Procurador General de la República ejercerá las atribuciones que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la presente ley y demás normas aplicables otorgan a aquél, con excepción de lo dispuesto por la fracción I del artículo 6 de esta ley.

²⁵ **Artículo 3.** Para el cumplimiento de los asuntos competencia de la Procuraduría, de su Titular y del Ministerio Público de la Federación, la Institución contará con las unidades administrativas y órganos desconcentrados siguientes:

A) Subprocuradurías:

I. Subprocuraduría Jurídica y de Asuntos Internacionales.

Artículo 137. Durante las ausencias del Procurador, el despacho y resolución de los asuntos estarán a cargo, en el orden que se mencionan, de los Subprocuradores Jurídico y de Asuntos Internacionales; de Control Regional, Procedimientos Penales y Amparo; Especializado en Investigación de Delincuencia Organizada; Especializado en Investigación de Delitos Federales, y de Derechos Humanos, Prevención del Delito y Servicios a la Comunidad. [...]

²⁶ Tesis 98/2001, Jurisprudencia, Pleno, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XIV, septiembre de 2001, página 823, registro número 188899

(33) Por otro lado, el artículo 105, fracción II, inciso g) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone que la **Comisión Nacional de los Derechos Humanos** puede promover acciones de inconstitucionalidad contra leyes de carácter estatal que vulneren los derechos humanos contenidos en la propia Constitución y en los tratados internacionales.

(34) Además, en términos de los artículos 11, párrafo primero, y 59 de la ley reglamentaria de la materia, previamente referidos, el escrito inicial respectivo fue suscrito por el Presidente de dicho órgano constitucional autónomo, quien acredita su personería con copia de su nombramiento²⁷, y cuenta con facultades para representarlo y promover acciones de inconstitucionalidad, en términos de lo dispuesto por los artículos 15, fracciones I y IX²⁸, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y 18 de su Reglamento Interno²⁹.

(35) Vinculado con lo anterior, debe destacarse que, en el caso, la comisión accionante plantea la inconstitucionalidad del tercer párrafo del artículo 39 de la Ley de Extinción de Dominio para la Ciudad de México, al estimarlo contrario de los derechos a la seguridad jurídica, igualdad procesal, tutela judicial efectiva y al principio de legalidad.

(36) Así las cosas, conforme a las consideraciones anteriormente desarrolladas, se impone concluir que, también en este caso, debe reconocerse la legitimación de la comisión actora para iniciar el presente asunto.

(37) **CUARTO. Causas de improcedencia.** Toda vez que las partes no hicieron valer argumento de improcedencia alguno y este Alto Tribunal no advierte, de oficio, que se actualice alguna causal, lo conducente es llevar a cabo, a continuación, el estudio de los conceptos de invalidez que hacen valer los accionantes.

(38) **QUINTO. Cuestión previa.** Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha pronunciado, hasta ahora, en el sentido medular de que las entidades federativas tienen competencia para legislar en torno a la figura de la extinción de dominio, prevista en el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos³⁰ y, en el caso específico del Distrito Federal, hoy Ciudad de México, tal atribución de referencia fue reconocida como válida al resolverse la diversa acción de inconstitucionalidad 18/2010³¹.

(39) No obstante, debe tenerse en cuenta que mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de catorce de marzo de dos mil diecinueve, se reformó el artículo 73, fracción XXX³², de la Ley Fundamental, a efecto de dotar de competencia al Congreso de la Unión para expedir una legislación única sobre esta materia.

(40) Según se desprende del procedimiento legislativo del que derivó dicha modificación, concretamente, del dictamen emitido por las comisiones unidas de Puntos Constitucionales, Justicia y Estudios Legislativos Segunda, todas de la Cámara de Senadores (revisora), la razón por la que se consideró necesario que el legislador federal emitiera dicha normativa fue que, de esta forma, se fortalecería la figura de la extinción de dominio y se garantizarían los principios de claridad y certeza en favor de quienes estuvieran sujetos a un procedimiento de ese tipo.

²⁷ Foja 57

²⁸ **Artículo 15.** El Presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones:

I. Ejercer la representación legal de la Comisión Nacional;

(...)

XI. Promover las acciones de inconstitucionalidad, 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 reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte, y

(...)

²⁹ **Artículo 18.** La Presidencia es el órgano ejecutivo de la Comisión Nacional. Está a cargo de un presidente, al cual le corresponde ejercer, de acuerdo con lo establecido en la Ley, las funciones directivas de la Comisión Nacional y su representación legal.”

³⁰ Véase, al respecto, la acción de inconstitucionalidad 30/2015, fallada en sesión de 18 de abril de 2016, en lo que ahora importa, por mayoría de seis votos de los Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Laynez Potisek y Aguilar Morales, en contra los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Pardo Rebolledo, Piña Hernández y Medina Mora.

³¹ Resuelta el 18 de febrero de 2014, por mayoría de siete votos de los Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Aguilar Morales, Sánchez Cordero y Pérez Dayán, en contra los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Pardo Rebolledo y Silva Meza.

³² **Artículo 73.** El Congreso tiene facultad:

””

XXX. Para expedir la legislación única en materia procesal civil y familiar, así como sobre extinción de dominio en los términos del artículo 22 de esta Constitución, y

...

(41) Atento a lo anterior, en el Diario Oficial de la Federación de nueve de agosto de dos mil diecinueve se publicó la Ley Nacional de Extinción de Dominio, en cuyo régimen transitorio se determinó, en lo que ahora importa, que entraría en vigor el mismo día de su publicación³³, por lo que debían abrogarse las leyes federal y estatales que hasta entonces regían en la materia³⁴, aunque éstas seguirían aplicándose en los procesos que hubieren sido iniciados durante su vigencia³⁵.

(42) Esto es relevante, pues, aun cuando, según se ha señalado, la competencia constitucional para legislar sobre extinción de dominio corresponde al Congreso de la Unión, toda vez que la legislación que debe analizarse en el presente asunto fue expedida con anterioridad a la entrada en vigor de la ley única antes mencionada, y será utilizada para concluir y ejecutar los asuntos iniciados durante su vigencia, debe ser analizada por este Alto Tribunal para determinar la regularidad constitucional de los preceptos cuestionados.

(43) **SEXTO. Análisis del artículo 2, fracción XVIII.** Según se anunció previamente en este fallo, el precepto referido es impugnado, esencialmente, porque, a juicio de la Procuraduría General de la República, el órgano legislativo de la Ciudad de México invadió la esfera competencial del Congreso de la Unión al legislar sobre el delito de trata de personas.

(44) Previamente a pronunciarse sobre el argumento planteado, es necesario definir cuál es el marco normativo aplicable a este asunto. Y es que, como se precisó en el considerando anterior, la particularidad de este asunto radica en que se impugnan artículos de la Ley de Extinción de Dominio para la Ciudad de México vigente en dos mil diecisiete, es decir, con anterioridad a la emisión de la reforma constitucional de dos mil diecinueve y, evidentemente, de la Ley Nacional de Extinción de Dominio. Por tanto, atendiendo a que este asunto se ubica en el supuesto previsto en el transitorio tercero de la reforma constitucional de dos mil diecinueve, debe atenderse a que, conforme a este último, mientras se expidiera la ley nacional respectiva, la ley federal y las legislaciones locales respectivas seguirían en vigor, el marco constitucional que debe utilizarse para verificar la regularidad de este ordenamiento es precisamente el correspondiente al de la vigencia de la ley impugnada, es decir, en dos mil diecisiete.

(45) Preciado lo anterior, se tiene que, conforme al artículo 22 constitucional vigente en esa época³⁶, se reconoce el derecho humano a la integridad personal, el principio de proporcionalidad de la pena y los casos en que operarán diversas restricciones al derecho de propiedad, dentro de las que se encuentra la extinción de dominio y las reglas básicas sobre las que esta

³³ **Primero.** El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

³⁴ **Segundo.** A partir de la entrada en vigor del presente Decreto, se abroga la Ley Federal de Extinción de Dominio, Reglamentaria del artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como las leyes de extinción de dominio de las Entidades Federativas, y se derogan todas las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas, que se opongan a lo dispuesto en el presente Decreto.

³⁵ **Cuarto.** Los procesos en materia de extinción de dominio iniciados con fundamento en la Ley Federal de Extinción de Dominio, Reglamentaria del artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la legislación de las Entidades Federativas, deberán concluirse y ejecutarse conforme a la legislación vigente al momento de su inicio; las sentencias dictadas con base en los ordenamientos que dejarán de tener vigencia a la entrada del presente Decreto surtirán todos sus efectos jurídicos. Las investigaciones en preparación de la acción de extinción de dominio deberán continuarse con la presente Ley.

³⁶ **Artículo. 22.** Quedan prohibidas las penas de muerte, de mutilación, de infamia, la marca, los azotes, los palos, el tormento de cualquier especie, la multa excesiva, la confiscación de bienes y cualesquiera otras penas inusitadas y trascendentales. Toda pena deberá ser proporcional al delito que sancione y al bien jurídico afectado.

No se considerará confiscación la aplicación de bienes de una persona cuando sea decretada para el pago de multas o impuestos, ni cuando la decrete una autoridad judicial para el pago de responsabilidad civil derivada de la comisión de un delito. Tampoco se considerará confiscación el decomiso que ordene la autoridad judicial de los bienes en caso de enriquecimiento ilícito en los términos del artículo 109, la aplicación a favor del Estado de bienes asegurados que causen abandono en los términos de las disposiciones aplicables, ni la de aquellos bienes cuyo dominio se declare extinto en sentencia. En el caso de extinción de dominio se establecerá un procedimiento que se regirá por las siguientes reglas:

I. Será jurisdiccional y autónomo del de materia penal;

II. Procederá en los casos de delincuencia organizada, delitos contra la salud, secuestro, robo de vehículos, trata de personas y enriquecimiento ilícito, respecto de los bienes siguientes:

a) Aquellos que sean instrumento, objeto o producto del delito, aún cuando no se haya dictado la sentencia que determine la responsabilidad penal, pero existan elementos suficientes para determinar que el hecho ilícito sucedió.

b) Aquellos que no sean instrumento, objeto o producto del delito, pero que hayan sido utilizados o destinados a ocultar o mezclar bienes producto del delito, siempre y cuando se reúnan los extremos del inciso anterior.

c) Aquellos que estén siendo utilizados para la comisión de delitos por un tercero, si su dueño tuvo conocimiento de ello y no lo notificó a la autoridad o hizo algo para impedirlo.

d) Aquellos que estén intitulados a nombre de terceros, pero existan suficientes elementos para determinar que son producto de delitos patrimoniales o de delincuencia organizada, y el acusado por estos delitos se comporte como dueño.

III. Toda persona que se considere afectada podrá interponer los recursos respectivos para demostrar la procedencia lícita de los bienes y su actuación de buena fe, así como que estaba impedida para conocer la utilización ilícita de sus bienes.

acción deberá operar; es decir, deberá ser una vía jurisdiccional y autónoma de la materia penal, sólo procede respecto de la comisión de determinados delitos (delincuencia organizada, delitos contra la salud, secuestro, robo de vehículos, trata de personas y enriquecimiento ilícito) y la posibilidad de interponer recursos para demostrar la procedencia lícita de los bienes y su actuación de buena fe, así como que la persona afectada estaba impedida para conocer la utilización ilícita de sus bienes. Asimismo, prevé los bienes sobre los cuales podrá operar la extinción de dominio.

(46) La redacción del precepto constitucional vigente en dos mil diecisiete y, específicamente, la previsión de extinción de dominio tuvo su origen en la intención del poder reformador de instrumentar mecanismos dirigidos a prevenir y combatir la delincuencia en el país dentro de los que se propuso la extinción de dominio de bienes, como la pérdida patrimonial en favor del Estado para ser utilizados en una “justicia restaurativa” derivada de los hechos delictivos³⁷.

(47) Una vez realizada la reforma a la Norma Fundamental, el concepto de referencia, insertado en el artículo 22 constitucional, debió ser interpretado en su contenido y alcances.

(48) Así, en relación con el elemento de autonomía que caracteriza a la extinción de dominio, la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación definió, en su momento, qué debe entenderse como la independencia del que juzga sobre el tema de la extinción de dominio y del que ha de emitir una decisión en cuanto a la responsabilidad de quien está sujeto al juicio penal, de forma que tal distinción involucra independencia en la normatividad que cada uno de ellos ha de aplicar en el proceso del que es rector, en el desarrollo de cada uno de los juicios y en la decisión que adopten sobre temas respecto de los cuales no compartan jurisdicción.

(49) No obstante, también precisó que la autonomía del proceso civil de extinción de dominio del penal por la realización de un hecho ilícito envuelve una separación relativa, porque tal disociación no se aplica en la calificación de los elementos del cuerpo del delito³⁸, pues en cuanto a ese preciso aspecto, existe una vinculación total de manera que, generalmente, el juez de extinción de dominio debe sujetarse a la decisión que adopte el especializado en la materia penal cuando éste concluye, en una resolución intraprocesal, que los elementos del cuerpo del delito no quedaron acreditados, o al dictar la sentencia definitiva, que el delito no se demostró. Este criterio se contiene en la jurisprudencia de rubro y texto siguientes:³⁹

EXTINCIÓN DE DOMINIO. LA AUTONOMÍA A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 22 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, ENTRE EL PROCEDIMIENTO RELATIVO Y EL PENAL NO ES ABSOLUTA, SINO RELATIVA. De la interpretación teleológica del artículo 22, párrafo segundo, fracción I, de la Constitución Federal, en el sentido de que el procedimiento de extinción de dominio es jurisdiccional y autónomo del de materia penal, se concluye que dicha separación no es absoluta, sino relativa, porque la autonomía a que se refiere la disposición constitucional citada debe entenderse como la independencia de aquel que juzga sobre el tema de la extinción de dominio y del que ha de emitir una decisión en cuanto a la responsabilidad de quien está sujeto al juicio penal, de forma que tal distinción involucra independencia: a) en la normatividad que cada uno de ellos ha de aplicar en el proceso del que es rector; b) en el desarrollo de cada uno de los juicios; y, c) en la decisión que adopten sobre temas respecto de los cuales no compartan jurisdicción (básicamente la responsabilidad penal, por no ser éste un tópico sobre el que ambos jueces deban decidir); sin embargo, tal disociación no se aplica en la calificación de los elementos del cuerpo del delito, pues en cuanto a ese preciso aspecto, existe una vinculación total, de manera que, generalmente, el Juez de Extinción de Dominio debe sujetarse a la decisión que adopte el especializado en la materia penal cuando éste concluye, en una resolución intraprocesal, que los elementos del cuerpo del delito no quedaron acreditados, o al dictar la sentencia definitiva, que el delito no se demostró. Al respecto, se parte de la base de que, desde su génesis, ambos procesos tienen como denominador común los hechos que dieron origen a una averiguación previa que, una vez escindida da lugar a dos tipos de juicio: 1) el penal (encaminado a la sanción por la comisión de delitos); y, 2) el de extinción de dominio (enderezado a declarar derechos patrimoniales), situación que impide afirmar la existencia de una autonomía absoluta, pues el propio artículo 22 constitucional sujeta a ambos procedimientos entre sí. En efecto, el precepto constitucional citado prevé que la extinción de dominio procede respecto de los bienes que sean instrumento, objeto o producto del delito, aun cuando no se haya dictado la sentencia que determine la responsabilidad penal, pero existan elementos

³⁷ Véase iniciativa presentada por el Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional el veintinueve de marzo de dos mil siete, la cual dio origen a la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el dieciocho de junio de dos mil ocho.

³⁸ Lo anterior, a diferencia de lo que sucede actualmente, atendiendo a que, al respecto, el artículo 22 Constitucional vigente ya no condiciona al acreditamiento del ilícito respectivo, sino que dispone: “(...) Será procedente sobre bienes de carácter patrimonial cuya legítima procedencia no pueda acreditarse y se encuentren relacionados con las investigaciones derivadas de hechos de corrupción, encubrimiento, delitos cometidos por servidores públicos, delincuencia organizada, robo de vehículos, recursos de procedencia ilícita, delitos contra la salud, secuestro, extorsión, trata de personas y delitos en materia de hidrocarburos, petrolíferos y petroquímicos. (...)”

³⁹ Jurisprudencia 1a./J. 21/2015, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, libro 17, abril de 2015, t. I, p. 340. Registro: 2008879.

suficientes para determinar que el hecho ilícito sucedió. Así, dicho artículo permite afirmar válidamente que el legislador partió de la base de que, paralelamente al ejercicio de la acción penal, se ejercería la de extinción de dominio; de ahí que, en primer orden, el Estado (a través del Ministerio Público) habría de llevar a cabo las investigaciones para la persecución del delito e incluso, en su caso, proceder al ejercicio de la acción penal de contar con los elementos necesarios para ello, pues sólo así se explica la aclaración en el sentido de que la extinción de dominio procede "aun cuando no se haya dictado (en el proceso penal) la sentencia que determine la responsabilidad penal", lo que supone que ha habido al menos una calificación a cargo de la autoridad judicial penal sobre la existencia de alguno de los delitos previstos en el artículo 22 de la Constitución Federal, como presupuesto para el ejercicio de la acción de extinción de dominio.

(50) Ahora, como se observa, conforme al texto anterior del artículo 22 constitucional, aplicable al caso, se establecen los lineamientos mínimos que deberá observar la autoridad (Ministerio Público) al momento de ejercer la acción de extinción de dominio, lo cual corresponde prever y desarrollar a las legislaturas federal y local, debido a la competencia concurrente que opera en este tópico.

(51) La Constitución Federal establece el sistema de competencias de la Federación y las entidades federativas (incluyendo a la Ciudad de México desde el veintinueve de enero de dos mil dieciséis) siendo necesario destacar que, conforme al texto constitucional aplicable al caso, la acción de extinción de dominio no es exclusiva de la Federación y, por ende, los estados pueden establecer normas dirigidas a regular el procedimiento correspondiente a través de sus respectivas legislaturas⁴⁰, tal como, en su momento, lo hizo el poder legislativo de la Ciudad de México a través de la Ley de Extinción de Dominio para la Ciudad de México vigente en dos mil diecisiete, que es la impugnada en este asunto.

(52) Precisado lo anterior, y a efecto de emprender el análisis del artículo combatido, importa destacar que el ordenamiento de extinción de dominio local dispone que esta figura es la pérdida de los derechos de propiedad de los bienes que hayan sido utilizados para la comisión de, entre otros, el delito de trata de personas, sin que proceda contraprestación o compensación alguna cuando se acredite el hecho ilícito y la persona afectada no logre acreditar su actuación de buena fe, la procedencia lícita del bien y que estaba impedido para conocer su utilización indebida⁴¹.

(53) Además, en lo que es relevante para este asunto, prevé que la extinción de dominio se determinará procedente, previa declaración jurisdiccional, cuando los bienes atinentes sean instrumento o se hayan utilizado para cometer el delito de **trata de personas**, aun cuando no se haya dictado sentencia para determinar la responsabilidad penal que corresponda, pero existan elementos suficientes para determinar que el hecho ilícito sucedió e, incluso, cuando el bien haya sido usado por un tercero, en cuyo caso será suficiente que el Ministerio Público acredite que se valió de él para llevar a cabo el ilícito y que el dueño tenía conocimiento de esta circunstancia⁴².

(54) Así, dentro de la legislación en cita se contempla el delito de **trata de personas** como uno de los supuestos susceptibles de detonar el procedimiento de extinción de dominio en ella previsto.

⁴⁰ **Art. 116.** El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo.

[...]

⁴¹ **Artículo 4.** La Extinción de Dominio es la pérdida de los derechos de propiedad de los bienes mencionados en el artículo 5 de esta Ley, sin contraprestación ni compensación alguna para la persona afectada, cuando se acredite el hecho ilícito en los casos de delitos contra la salud en su modalidad de narcomenudeo, secuestro, robo de vehículos, enriquecimiento ilícito y trata de personas, y la persona afectada no logre probar la procedencia lícita de dichos bienes y su actuación de buena fe, así como que estaba impedido para conocer su utilización ilícita.

...

⁴² **Artículo 5.** Se determinará procedente la Extinción de Dominio, previa declaración jurisdiccional, respecto de los bienes siguientes:
I. Aquellos que sean instrumento, objeto o producto del delito, aun cuando no se haya dictado la sentencia que determine la responsabilidad penal, pero existan elementos suficientes para determinar que el hecho ilícito sucedió;

...

III. Aquellos que estén siendo utilizados para la comisión de delitos por un tercero, si su dueño tuvo conocimiento de ello y no lo notificó a la autoridad o hizo algo para impedirlo;

...

El supuesto previsto en la fracción III, será aplicable cuando el Agente del Ministerio Público acredite que el tercero utilizó el bien para cometer secuestro, trata de personas o robo de vehículos y que el dueño tenía conocimiento de esa circunstancia.

(55) Al respecto, dentro del precepto que ahora se combate se indica que, para los efectos de la Ley de Extinción de Dominio para la Ciudad de México, la trata de personas es el delito contemplado con esa denominación en el código penal vigente de dicha entidad federativa⁴³.

(56) De lo anterior se advierte que, si bien el precepto impugnado forma parte de una ley que tiene por objeto⁴⁴ regular el procedimiento de extinción de dominio que se encuentra previsto en el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en términos de lo previsto hasta antes de la reforma constitucional de dos mil diecinueve, lo cierto es que para definir **el delito de trata de personas**, remite a otro ordenamiento local, específicamente, el Código Penal de la Ciudad de México.

(57) En relación con lo anterior, es necesario atender a lo dispuesto en el artículo 73, fracción XXI, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos conforme al cual, es facultad del Congreso de la Unión expedir, en lo que interesa, una ley general en materia de trata de personas, en la que, como mínimo, se establezcan:

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

(58) Cabe mencionar que si bien **el texto constitucional citado corresponde al que sigue rigiendo en la actualidad en materia de trata de personas, lo cierto es que también es el aplicable al caso, atendiendo a que fue incorporado desde la reforma constitucional de catorce de julio de dos mil once**, en tanto que, como se dijo, la ley impugnada que se analiza es la correspondiente a su texto en dos mil diecisiete.

(59) Ahora bien, de la exposición de motivos de la reforma constitucional en mención, se advierte que tuvo como una de sus finalidades el combate efectivo, a través de un enfoque interdisciplinario y una participación activa de gobiernos e instituciones federales, estatales y municipales, junto con la sociedad civil, de la trata de personas que a nivel mundial representa un severo problema que aumenta la vulnerabilidad de millones de personas frente a la explotación sexual y laboral.

(60) Por ello, el Constituyente Permanente facultó al Congreso de la Unión para emitir un instrumento jurídico adecuado que involucrara a los tres órdenes de gobierno, homologara tipos penales, distribuyera competencias y generara los mecanismos de coordinación necesarios para el combate efectivo a tan grave fenómeno delictivo.

(61) De esta forma, al facultarse constitucionalmente al Congreso de la Unión para emitir una ley general, en los términos señalados, se privó a los Estados de la atribución con que anteriormente contaban, en términos del artículo 124 de la Constitución Federal, para legislar sobre la materia de trata de personas, manteniendo, sin embargo, aquellas facultades que, conforme al régimen de concurrencia y coordinación, les otorgara el Congreso de la Unión.

(62) Así, **mediante Decreto publicado el catorce de junio de dos mil doce en la Primera Sección del Diario Oficial de la Federación, fue emitida la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a la Víctimas de estos Delitos**.

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

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

⁴³ **Artículo 2.** Para los efectos de la presente ley, se entenderá por:

...

XVIII. Trata de Personas: el delito contemplado con esa denominación en los términos del Código Penal vigente en la Ciudad de México;...

⁴⁴ **Artículo 1.** La presente ley es de orden público, interés social y observancia general en la Ciudad de México y tiene por objeto regular la instauración del procedimiento de extinción de dominio previsto en el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de conformidad con el artículo 42, apartado b, numeral 3 de la Constitución Política de la Ciudad de México.

b) Sobre las cuestiones identificadas en los incisos (I) y (III), en el capítulo II del título primero del libro primero de la ley general, se establecen, por un lado, los supuestos en los que la Federación y, por exclusión, las entidades federativas son competentes para investigar, procesar y sancionar los delitos⁴⁵. Al respecto, este Tribunal Pleno ha determinado que, aun en los supuestos de competencia local, conforme al artículo 9° de la propia ley general, en la investigación, procedimientos y sanciones, son aplicables supletoriamente las disposiciones del Código Penal Federal, el Código Federal de Procedimientos Penales, la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, el Código Fiscal de la Federación, la Ley Federal de Extinción de Dominio y la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública; con lo cual no se deja margen de regulación alguno, ni siquiera de carácter procesal, a las entidades federativas.

Por otro lado, se prevé la coordinación entre la Federación, las entidades federativas y los municipios para generar, en función de las facultades exclusivas⁴⁶ y concurrentes⁴⁷ establecidas en el título tercero del libro segundo de la ley general,

⁴⁵ **ARTÍCULO 5°.** La Federación será competente para investigar, perseguir y sancionar los delitos establecidos en esta Ley cuando:

- I. Se apliquen las reglas de competencia previstas en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.
 - II. El delito se inicie, prepare o cometa en el extranjero, siempre y cuando produzca o se pretenda que produzca efecto en el territorio nacional, o cuando se inicie, prepare o cometa en el territorio nacional, siempre y cuando produzca o se pretenda que tengan efectos en el extranjero, en términos de los artículos 2o, 3o, 4o, 5o y 6o del Código Penal Federal;
 - III. Lo previsto en el artículo 10 del Código Federal de Procedimientos Penales;
 - IV. El Ministerio Público de la Federación solicite a la autoridad competente de una entidad federativa la atracción del asunto, atendiendo a las características propias del hecho, así como las circunstancias de ejecución o a la relevancia social del mismo.
 - V. Que sean cometidos por la delincuencia organizada, en los términos de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada.
- Para tal efecto la autoridad local deberá coadyuvar en todo momento con la autoridad federal en la integración de la investigación por delincuencia organizada.

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

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

⁴⁶ **ARTÍCULO 113.** Además de las competencias para investigar, perseguir y sancionar los delitos objeto de esta Ley establecidas en Libro Primero y en el Programa, corresponden de manera exclusiva a las autoridades federales las siguientes atribuciones:

- I. Determinar para toda la República la Política de Estado para prevenir, investigar, perseguir y sancionar los delitos previstos en esta Ley, así como para la asistencia y protección de las víctimas, los ofendidos y testigos, a cuyo efecto considerará la opinión de las autoridades de los tres poderes y los tres órdenes de gobierno, así como de los diversos sectores sociales involucrados;
- II. Desarrollar mecanismos de coordinación entre la federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal y sus demarcaciones territoriales, con la finalidad de erradicar los delitos previstos en esta Ley;
- III. Impulsar acuerdos de coordinación entre dependencias del Gobierno Federal y los estados y el Distrito Federal que permitan prestar asistencia y protección integral a las víctimas, ofendidos y testigos;
- IV. Regular un sistema nacional de formación, actualización, capacitación y profesionalización de los servidores públicos que participen en los procesos de prevención y sanción de los delitos previstos en esta Ley y de la asistencia y protección de las víctimas y posibles víctimas, ofendidos y testigos de dichos delitos;
- V. Promover en coordinación con los Gobiernos Federal, de las entidades federativas y del Distrito Federal cursos de capacitación a las personas que atienden a las víctimas, posibles víctimas, ofendidos y testigos de los delitos objeto de esta Ley;
- VI. Crear, regular y operar un sistema nacional de vigilancia y observación de los delitos objeto de esta Ley, que permita evaluar los avances y resultados de las acciones del Estado y la sociedad en su combate y prevención;
- VII. Fijar los lineamientos generales de las evaluaciones a las que se someterán las acciones y programas desarrollados por el Gobierno Federal, las entidades federativas, los municipios, el Distrito Federal y sus demarcaciones territoriales y la sociedad;
- VIII. Apoyar la creación de refugios, albergues y casas de medio camino para las víctimas, ofendidos y testigos de los delitos que esta Ley define como del fuero federal, o apoyar a las organizaciones de la sociedad civil, para la creación y operación de los mismos, hasta la total recuperación de las víctimas, ofendidos y testigos de los delitos previstos en esta Ley;
- IX. En función de los resultados de la observación y evaluación de la evolución de los delitos previstos en esta Ley en el país y la evaluación periódica de resultados, así como en función de recursos que las entidades federativas y municipios destinen para el cumplimiento de lo previsto en la presente Ley, sujeto a disponibilidades presupuestarias, apoyar a las entidades federativas que se encuentren en mayor riesgo o rezago, con recursos técnicos, humanos y financieros;
- X. Fijar los protocolos únicos para el uso de procedimientos y recursos para el rescate, asistencia y protección de las víctimas y posibles víctimas;
- XI. Fijar los requisitos mínimos de los programas y planes que formulen las autoridades federales, de las entidades federativas, los municipios, el Distrito Federal y sus demarcaciones territoriales;
- XII. Fijar requisitos mínimos de los proyectos y programas que formulen las organizaciones de la sociedad civil involucradas en el combate a los delitos previstos en esta Ley y la atención y protección a las víctimas, cuyas actividades cuenten con apoyos oficiales;
- XIII. Llevar un registro nacional de dependencias, instituciones y organizaciones de la sociedad civil que realicen acciones en el combate a los delitos previstos en esta Ley y la asistencia y protección a las víctimas;

- XIV. Fomentar, en coordinación con las autoridades competentes, relaciones internacionales e intervenir en la formulación de programas de cooperación en la materia;
- XV. Establecer las bases de la coordinación para la aplicación del Programa Nacional;
- XVI. Facilitar la cooperación e intercambio de información con las autoridades migratorias y de seguridad de otras naciones y organismos internacionales sobre la materia;
- XVII. Recopilar e intercambiar los datos y las estadísticas delictivas de los delitos previstos en esta Ley, respetando la confidencialidad de los datos personales de las víctimas;
- XVIII. Promover la cooperación entre países, mediante mecanismos bilaterales, regionales, interregionales e internacionales, para prevenir, perseguir, sancionar, monitorear, y erradicar los delitos previstos en esta Ley;
- XIX. Proteger y asistir a las víctimas, ofendidos y testigos de los delitos que esta Ley define como de competencia federal a través de la creación de refugios, albergues y casas de medio camino para las víctimas, o apoyar a las organizaciones de la sociedad civil, para la creación y operación de los mismos, hasta la total recuperación de las víctimas, ofendidos y testigos de dichos delitos, y
- XX. Las demás que establezcan esta Ley y otras disposiciones aplicables.

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

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

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

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

⁴⁷ **ARTÍCULO 116.** Adicionalmente a las atribuciones exclusivas de los gobiernos Federal, de las entidades federativas, municipios y del Distrito Federal y sus demarcaciones territoriales, les corresponde de manera concurrente las atribuciones siguientes:

- I. Editar y producir materiales de difusión para la prevención de los delitos previstos en esta Ley en todas sus formas y modalidades;
- II. Promover la investigación de los delitos previstos en esta Ley, en todas sus manifestaciones y modalidades, para que los resultados sirvan de base para el desarrollo de nuevas políticas y programas para su prevención y combate, así como para desarrollar nuevas medidas de atención, protección y asistencia a las víctimas;
- III. Fomentar y difundir actividades de conocimiento y prevención de los delitos previstos en esta Ley en todas sus formas y manifestaciones;
- IV. Impulsar y fortalecer en sus tareas a las instituciones y organizaciones privadas que prestan atención a las víctimas y posibles víctimas, ofendidos y testigos de los delitos contenidos en la presente Ley y en su prevención;
- V. Desarrollar mecanismos para que las instituciones de seguridad pública se coordinen, en el marco del Sistema Nacional de Seguridad Pública para:

prevención general, especial y social⁴⁸, conforme a los lineamientos del título segundo del libro segundo de la propia ley. De la lectura de los preceptos relativos, se advierte el otorgamiento de competencias legislativas (elaboración de normas, creación de políticas y programas)⁴⁹ y operativas para los tres órdenes de gobierno.

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

d) Por lo que se refiere a las cuestiones identificadas en los incisos (IV), (V) y (VI), en el título tercero del libro primero de la ley general se enlistan las obligaciones de cada uno de los órdenes de gobierno en materia de protección y asistencia a las víctimas, tutela de los derechos de las personas amenazadas o lesionadas y reparación del daño. De la lectura de los preceptos relativos, se desprende el otorgamiento de competencias legislativas (creación de programas)⁵⁰ y operativas para los tres órdenes de gobierno.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

⁴⁸ **ARTÍCULO 6°.** La Federación, los estados, los municipios y el Distrito Federal y sus demarcaciones territoriales, estarán obligados a coordinarse, en el ámbito de sus competencias, y en función de las facultades exclusivas y concurrentes previstas en esta Ley, con el objeto de generar prevención general, especial y social, en los términos y reglas establecidas en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública y la presente Ley.

⁴⁹ **ARTÍCULO 98.** Las autoridades de los tres órdenes de gobierno, en el ámbito de sus respectivas competencias y de las facultades y obligaciones establecidas en esta Ley, establecerán y ejecutarán políticas, programas, acciones y otras medidas, con la finalidad de contribuir a erradicar los delitos objeto de la presente Ley.

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

⁵⁰ **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.

(64) Sentado lo anterior, se analizará a continuación el artículo 2, fracción XVIII, de la Ley de Extinción de Dominio de la Ciudad de México, a efecto de verificar si el Congreso local se excedió o no en el ejercicio de su competencia.

(65) Al respecto, se reitera que, si bien la ley impugnada tiene por objeto regular el procedimiento de extinción de dominio y que, al respecto, por las razones antes precisadas, dicho ordenamiento sigue siendo aplicable a los asuntos iniciados durante la vigencia de esa ley local respecto de esa materia, lo cierto es que, tratándose específicamente del artículo impugnado, en éste se prevé que, para los efectos de la Ley de Extinción de Dominio para la Ciudad de México, la trata de personas es el delito contemplado con esa denominación en el código penal vigente de dicha entidad federativa⁵¹.

(66) Sin embargo, es precisamente esa remisión al diverso ordenamiento local en relación con la descripción del tipo penal de trata de personas lo que hace manifiesta la inconstitucionalidad del artículo impugnado, toda vez que el legislador local está invadiendo la esfera del Congreso de la Unión al remitir a una normatividad que no es aplicable, debido a que se refiere a un aspecto que es materia de la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a la Víctimas de estos Delitos⁵².

(67) Y es que, como se explicó, en el capítulo II del título primero del libro primero de la ley general, se establecen los supuestos en los que la Federación y, por exclusión, las entidades federativas son competentes para investigar, procesar y sancionar los delitos⁵³.

(68) Al respecto, en relación con la competencia para legislar en materia de trata de personas, este Tribunal se ha pronunciado al analizar las acciones de inconstitucionalidad 26/2012⁵⁴, 12/2013⁵⁵, 21/2013⁵⁶, 1/2014⁵⁷, 12/2014⁵⁸, 6/2015 y su acumulada 7/2015⁵⁹, entre otros, en el sentido de que, aun en los supuestos de competencia local, conforme al artículo 9º de la

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.

⁵¹ **Artículo 2.** Para los efectos de la presente ley, se entenderá por:

...

XVIII. Trata de Personas: el delito contemplado con esa denominación en los términos del Código Penal vigente en la Ciudad de México;...

⁵², mediante Decreto publicado el catorce de junio de dos mil doce en la Primera Sección del Diario Oficial de la Federación

⁵³ **ARTÍCULO 5º.** La Federación será competente para investigar, perseguir y sancionar los delitos establecidos en esta Ley cuando:

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

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

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

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

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

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

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

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

⁵⁴ **Ponente:** Ministro Luis María Aguilar Morales. **Fecha de resolución:** 21 de mayo de 2015. Mayoría de 10 votos. **Disidente:** Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos.

⁵⁵ **Ponente:** Ministro Jorge Mario Pardo Rebollo. **Fecha de resolución:** 4 de noviembre de 2013. Unanimidad de 10. **Ausente:** Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos.

⁵⁶ **Ponente:** Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. **Fecha de resolución:** 3 de julio de 2014. Mayoría de 9 votos. **Disidentes:** Ministros José Ramón Cossío Díaz y José Fernando Franco González Salas.

⁵⁷ **Ponente:** Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. **Fecha de resolución:** 3 de agosto de 2015. Unanimidad de 11 votos.

⁵⁸ **Ponente:** Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. **Fecha de resolución:** 7 de julio de 2015. Mayoría de 9 votos. **Disidentes:** Ministros José Ramón Cossío Díaz y José Fernando Franco González Salas.

⁵⁹ **Ponente:** Ministro Alberto Pérez Dayán. **Fecha de resolución:** 19 de mayo de 2016. Unanimidad de 11 votos.

propia ley general, en la investigación, procedimientos y sanciones, son aplicables supletoriamente las disposiciones del Código Penal Federal, el Código Federal de Procedimientos Penales, la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, el Código Fiscal de la Federación, la Ley Federal de Extinción de Dominio y la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública; con lo cual no se deja margen de regulación alguno, ni siquiera de carácter procesal, a las entidades federativas.

(69) Por tanto, lo fundado del concepto de invalidez planteado resulta de que no puede atenderse al código penal local para la definición del delito de trata de personas, en razón de que, a partir de la entrada en vigor de Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos, en dos mil doce, es ésta la que define ese aspecto en su capítulo II; por lo que, en este caso, tanto la ley impugnada, vigente en dos mil diecisiete, como la ley general de trata son obligatorias para las autoridades de las entidades federativas respecto de aquellas cuestiones propias y diferenciadas que cada una regula.

(70) Lo anterior, en el entendido de que, conforme lo ha resuelto este Alto Tribunal en diversos precedentes, el Congreso de la Unión es el facultado para distribuir competencias y establecer en qué términos participará cada uno de los órdenes de gobierno en la materia; siendo aplicable, a nivel local, en primer lugar, la ley general y, posteriormente, las normas emitidas por los Congresos Locales, en ejercicio de la competencia que aquella les haya conferido.

(71) Por las razones expuestas, lo procedente es declarar fundado el concepto de invalidez planteado y declarar la invalidez del artículo 2, fracción XVIII, de la Ley de Extinción de Dominio de la Ciudad de México.

(72) **SÉPTIMO. Análisis del artículo 4, párrafo quinto.** La parte accionante afirma que el precepto aludido debe tenerse como inconstitucional, en tanto que supedita la extinción de dominio al proceso penal, pues conforme a su contenido, sólo podrá ejercerse la acción respectiva si previamente se ha dictado el auto de vinculación a proceso, con lo que se desconoce que se trata de una figura autónoma y, por tanto, procede aun cuando no haya imputado, pero sí elementos para determinar que el hecho ilícito sucedió y que hay bienes relacionados con éste.

(73) Respecto de este tema, la acción se desestimó al no haber alcanzado la votación calificada prevista en los artículos 105, fracción II, párrafo quinto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 72 de la ley reglamentaria de la materia para declarar la inconstitucionalidad con efectos generales de los preceptos cuestionados, por lo que este Alto Tribunal no emitirá pronunciamiento alguno al respecto.

(74) **OCTAVO. Análisis del artículo 5, segundo párrafo.** En relación con este precepto, el accionante afirma, básicamente, que los supuestos de procedencia de la extinción de dominio están previstos en la Ley Fundamental y no pueden modificarse, pese a lo cual, el precepto combatido⁶⁰ excluye los delitos contra la salud y el enriquecimiento ilícito, con lo que se merma de manera significativa la eficacia de esta figura y se soslaya la finalidad perseguida por el texto constitucional.

(75) Para analizar el planteamiento recién sintetizado, debe destacarse, por principio de cuentas, que, en lo que importa, conforme al marco constitucional aplicable al caso, el artículo 22 de la Ley Fundamental vigente en dos mil diecisiete establece que la extinción de dominio será procedente “(...) en los casos de delincuencia organizada, delitos contra la salud, secuestro, robo de vehículos y trata de personas (...)”.

(76) Por otra parte, hay que destacar que el artículo 4, párrafo primero⁶¹, de la ley que se estudia prevé que la extinción de dominio procederá en relación con los **delitos contra la salud, en su modalidad de narcomenudeo, secuestro, robo de vehículos, enriquecimiento ilícito y trata de personas**, por lo que, en principio, conforme a la ley impugnada, el abanico de asuntos en los que podrá aplicarse esta figura es diverso al que prevé la Constitución, debido a que restringe la procedencia por delitos contra la salud, sólo en su modalidad de narcomenudeo, además de que no incluye el relativo a delincuencia organizada.

⁶⁰ **Artículo 5.** Se determinará procedente la Extinción de Dominio, previa declaración jurisdiccional, respecto de los bienes siguientes: (...) II. Aquellos que estén siendo utilizados para la comisión de delitos por un tercero, si su dueño tuvo conocimiento de ello y no lo notificó a la autoridad o hizo algo para impedirlo;

...

El supuesto previsto en la fracción III, será aplicable cuando el Agente del Ministerio Público acredite que el tercero utilizó el bien para cometer secuestro, trata de personas o robo de vehículos y que el dueño tenía conocimiento de esa circunstancia.

⁶¹ **Artículo 4.** La Extinción de Dominio es la pérdida de los derechos de propiedad de los bienes mencionados en el artículo 5 de esta Ley, sin contraprestación ni compensación alguna para la persona afectada, cuando se acredite el hecho ilícito en los casos de delitos contra la salud en su modalidad de narcomenudeo, secuestro, robo de vehículos, enriquecimiento ilícito y trata de personas, y la persona afectada no logre probar la procedencia lícita de dichos bienes y su actuación de buena fe, así como que estaba impedido para conocer su utilización ilícita.

...

(77) No obstante lo apuntado, el precepto que aquí se analiza dispone que la extinción de dominio será procedente, previa declaración judicial, respecto de los bienes utilizados por un tercero para la comisión de un delito, si su dueño tuvo conocimiento de ello y no lo notificó a la autoridad o hizo algo para impedirlo, siempre que el agente del Ministerio Público acredite que el bien se utilizó para cometer secuestro, trata de personas o robo de vehículos y que el dueño tenía conocimiento de esa circunstancia.

(78) De esta forma, como se desprende del párrafo precedente, el dispositivo normativo cuestionado prevé que, para un supuesto concreto (relacionado con un bien utilizado por un tercero para cometer un ilícito, cuando el dueño lo supiera y no lo notifique a la autoridad o deje de cumplir con su deber de cuidado para evitarlo), la extinción de dominio **podrá proceder sólo si la conducta está relacionada con tres delitos específicos, a saber, el secuestro, la trata de personas o el robo de vehículos.**

(79) Con lo hasta aquí desarrollado se hace evidente que los supuestos contemplados en la ley y, en particular, el artículo que cuestiona la accionante (secuestro, trata de personas o robo de vehículos) no coinciden con los previstos en la Ley Fundamental que, claramente, incluye un catálogo diverso de ilícitos (delitos contra la salud, en su modalidad de narcomenudeo, secuestro, robo de vehículos, enriquecimiento ilícito y trata de personas).

(80) Por lo anterior, resulta inconstitucional el precepto impugnado, debido a que, respecto de un supuesto específico (relacionado con un bien utilizado por un tercero para cometer un ilícito, cuando el dueño lo supiera y no lo notifique a la autoridad o deje de cumplir con su deber de cuidado para evitarlo), **restringe la procedencia de la extinción de dominio a sólo tres de los cinco delitos establecidos en la Carta Magna, a saber, el secuestro, la trata de personas o el robo de vehículos, excluyendo los relativos a delincuencia organizada y delitos contra la salud en general, lo cual no es acorde con lo dispuesto en el artículo 22 de la Constitución Política,** en su texto aplicable al caso.

(81) Por tanto, con base en los razonamientos antes desarrollados, lo procedente es declarar la **inconstitucionalidad del artículo 5, párrafo segundo, de la Ley de Extinción de Dominio de la Ciudad de México.**

(82) **NOVENO. Análisis del artículo 39, tercer párrafo⁶².** La Comisión Nacional de los Derechos Humanos controvierte este precepto al estimar, esencialmente, que no contempla la posibilidad de que un particular pueda impugnar la determinación relativa a que se admita la acción de extinción de dominio, pues de esta forma se transgrede el derecho de igualdad entre las partes dentro del procedimiento y las garantías que integran el debido proceso.

(83) Respecto de este tema la acción, se desestimó al no haber alcanzado la votación calificada prevista en los artículos 105, fracción II, párrafo quinto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 72 de la ley reglamentaria de la materia para declarar la inconstitucionalidad con efectos generales de los preceptos cuestionados, por lo que este Alto Tribunal no emitirá pronunciamiento alguno al respecto.

(84) **DÉCIMO. Efectos.** En el presente asunto se ha declarado la invalidez de los artículos 2, fracción XVIII, y 5, párrafo segundo, ambos de la Ley de Extinción de Dominio de la Ciudad de México.

(85) La determinación de la invalidez decretada en este fallo surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Poder Legislativo de la Ciudad de México.

(86) Por lo expuesto y fundado, se

RESUELVE:

⁶² **Artículo 39.** El juzgador admitirá la acción, en el plazo de setenta y dos horas siguientes a su recepción, si considera que se encuentra acreditado alguno de los eventos típicos de los señalados en el artículo 4 de la Ley y que los bienes sobre los que se ejercita la acción probablemente son de los enlistados en el artículo 5 de este ordenamiento, en atención al ejercicio de la acción formulada por el agente del Ministerio Público; y si se cumplen los demás requisitos previstos en el artículo 31 de esta Ley, si no los reúne mandará aclararla, en el término de cuarenta y ocho horas.

El agente del Ministerio Público subsanará las observaciones de ser procedentes, si considera que no lo son realizará la argumentación correspondiente.

Contra el auto que admita el ejercicio de la acción no procede recurso alguno, contra el que lo niegue procede el recurso de apelación en efecto devolutivo de tramitación inmediata.

Cualquiera que sea la resolución que se adopte en el procedimiento penal, así como en los juicios de amparo por actos reclamados dentro del procedimiento penal, no serán vinculantes respecto de las resoluciones que se dicten en el procedimiento de Extinción de Dominio.

PRIMERO. Es procedente y parcialmente fundada la acción de inconstitucionalidad 159/2017, así como procedente pero infundada la acción de inconstitucionalidad 160/2017.

SEGUNDO. Se desestima la presente acción de inconstitucionalidad y su acumulada respecto de los artículos 4, párrafo quinto, y 39, párrafo tercero, en su porción normativa ‘Contra el auto que admita el ejercicio de la acción no procede recurso alguno, contra el que lo niegue’, de la Ley de Extinción de Dominio para la Ciudad de México, publicada en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el diecisiete de noviembre de dos mil diecisiete.

TERCERO. Se declara la invalidez de los artículos 2, fracción XVIII, y 5, párrafo segundo, de la Ley de Extinción de Dominio para la Ciudad de México, publicada en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el diecisiete de noviembre de dos mil diecisiete, la cual surtirá sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso de la Ciudad de México, de conformidad con lo dispuesto en los considerandos sexto, octavo y décimo de esta determinación.

CUARTO. Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México, así como en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

Notifíquese 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, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los considerandos primero, segundo y tercero relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad y a la legitimación.

Se aprobó por mayoría de siete votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando cuarto, relativo a las causas de improcedencia. Los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa y Laynez Potisek votaron en contra. La señora Ministra Piña Hernández anunció voto concurrente. Los señores Ministros González Alcántara Carrancá y Laynez Potisek anunciaron sendos votos particulares. Los señores Ministros Pardo Rebolledo y Ríos Farjat anunciaron sendos votos aclaratorios.

Se aprobó por mayoría de siete votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández apartándose de las consideraciones, Ríos Farjat con algunos matices y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo a la cuestión previa. Los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa y Laynez Potisek votaron en contra. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y Pardo Rebolledo anunciaron sendos votos aclaratorios.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se expresó una mayoría de cinco votos en contra de los Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Piña Hernández, Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando séptimo, relativo al estudio de fondo, en su parte segunda, consistente en reconocer la validez del artículo 4, párrafo quinto, de la Ley de Extinción de Dominio para la Ciudad de México, publicada en la gaceta oficial dicha entidad federativa el diecisiete de noviembre de dos mil diecisiete. La señora Ministra Ríos Farjat votó por la invalidez únicamente de la porción normativa “sólo”. Los señores Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas, Aguilar Morales y Pardo Rebolledo votaron a favor. El señor Ministro Laynez Potisek reservó su derecho de formular voto particular.

Se suscitó un empate de cinco votos a favor de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y Piña Hernández apartándose de las consideraciones, y cinco votos en contra de los señores Ministros Esquivel Mossa, Franco González Salas, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando noveno, relativo al estudio de fondo, en su parte cuarta, consistente en declarar la invalidez del artículo 39, párrafo tercero, en su porción normativa “Contra el auto que admita el ejercicio de la acción no procede recurso alguno, contra el que lo niegue”, de la Ley de Extinción de Dominio para la Ciudad de México, publicada en la gaceta oficial dicha entidad federativa el diecisiete de noviembre de dos mil diecisiete. El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena anunció voto concurrente. El señor Ministro Franco González Salas anunció voto particular.

Dado el resultado obtenido, el Tribunal Pleno determinó desestimar el planteamiento consistente en declarar la invalidez de los preceptos referidos, al no alcanzar una mayoría calificada, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 105, fracción II, párrafo quinto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 72 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá separándose de las consideraciones, Esquivel Mossa separándose de las consideraciones, Franco González Salas con reserva de criterio, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo separándose de algunas consideraciones, Piña Hernández en contra de las consideraciones, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea por razones adicionales, respecto del considerando sexto, relativo al estudio de fondo, en su parte primera, consistente en declarar la invalidez del artículo 2, fracción XVIII, de la Ley de Extinción de Dominio para la Ciudad de México, publicada en la gaceta oficial dicha entidad federativa el diecisiete de noviembre de dos mil diecisiete. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Piña Hernández, Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos concurrentes.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de los señores Ministros González Alcántara Carrancá apartándose de algunas consideraciones, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández con precisiones, Ríos Farjat con consideraciones adicionales y Laynez Potisek, respecto del considerando octavo, relativo al estudio de fondo, en su parte tercera, consistente en declarar la invalidez del artículo 5, párrafo segundo, de la Ley de Extinción de Dominio para la Ciudad de México, publicada en la gaceta oficial dicha entidad federativa el diecisiete de noviembre de dos mil diecisiete. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando décimo, relativo a los efectos, consistente en determinar que la declaración de invalidez decretada en este fallo surta sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso de la Ciudad de México.

En relación con el punto resolutivo cuarto:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

El señor Ministro Alberto Pérez Dayán no asistió a la sesión de diez de septiembre de dos mil veinte previo aviso a la Presidencia.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados. Doy fe.

MINISTRO PRESIDENTE

(Firma)

ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA

MINISTRO PONENTE

(Firma)

LUIS MARÍA AGUILAR MORALES

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

(Firma)

LIC. RAFAEL COELLO CETINA

VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL MINISTRO PRESIDENTE ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 159/2017 Y SUS ACUMULADA 160/2017, PROMOVIDAS POR LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA Y LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

En sesión pública celebrada el diez de septiembre de dos mil veinte, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad 84/2017 y su acumulada 160/2017, en la que se analizó la Ley de Extinción de Dominio para la Ciudad de México (abrigada) y, entre otras cuestiones, se declaró la invalidez del artículo 2, fracción XVIII,⁶³ de dicha ley.

En relación con dicho tema, en el Considerando Sexto, el Tribunal Pleno determino, por unanimidad de votos, que la norma en cuestión invalida la competencia del Congreso de la unión para legislar sobre el tipo y sanción de delito de trata de personas, al señalar que, para los efectos de la ley local, por trata de personas se entendería “*el delito contemplado con esa denominación en los términos del Código Penal vigente en la Ciudad de México*” Ello, toda vez que a partir de la entrada en vigor 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 quince de junio de dos mil doce, es esta última la única que puede definir dicho delito.

Adicionalmente, en este mismo considerando la sentencia se ocupó de definir cuál era el marco normativo aplicable en el caso, toda vez que en la especie se impugnaron normas de la Ley de Extinción de Dominio para la Ciudad de México, la cual fue publicada en noviembre de dos mil diecisiete, esto es, con anterioridad a la reforma constitucional al artículo 73, fracción XXX de dos mil diecinueve y de la entrada en vigor de la Ley Nacional de Extinción de Dominio, Sobre este tema, el Tribunal concluyó que de conformidad con lo dispuesto por el artículo transitorio tercero⁶⁴ de la citada reforma constitucional, la ley impugnada debía ser analizada conforme al marco constitucional vigente al momento de su expedición, es decir, conforme al texto constitucional anterior a la reforma constitucional de catorce de marzo de dos mil diecinueve.

En este punto estuve de acuerdo con el sentido y las consideraciones de la sentencia, pues estimo que, efectivamente (I) la constitucionalidad de las normas impugnada en este caso debía estudiarse conforme al régimen constitucional en materia de Extinción de Dominio anterior a la reforma constitucional de catorce de marzo de dos mil diecinueve⁶⁵, y (II) el artículo 2, fracción XVIII de la ley local impugnada efectivamente desconoce la competencia del Congreso de la Unión para legislar en materia de trata de personas.

No obstante, decidí formular el presente voto concurrente, pues considero necesario exponer algunos argumentos adicionales para sustentar ambas conclusiones.

I: Marco constitucional aplicable

Como mencione, estoy de acuerdo en que la ley impugnada debe ser analizada a la luz del marco constitucional que regía la extinción de dominio antes de la reforma de catorce de marzo de dos mil diecinueve, pues la misma fue expedida con anterioridad de dicha reforma. Sin embargo, considero necesario hacer un par de precisiones al respecto.

En primer lugar, considero que para Justificar adecuadamente esta conclusión, en la sentencia se debió citar, además del artículo Tercero Transitorio, el artículo Cuarto Transitorio del Decreto de reforma del dos mil diecinueve, así como el artículo Cuarto Transitorio de la ley Nacional de Extinción de Dominio. Lo anterior Pues Precisamente en dichos

⁶³ **Artículo 2.** Para los efectos de la presente ley, se entenderá por:

[...]

XVIII. trata de personas: el delito contemplado con esa denominación en los términos del código Penal vigente;

⁶⁴ **Tercero,** la Ley Federal de Extinción de Dominio, Reglamentaria del Artículo 22 de la Constitución Política los Estados Unidos Mexicanos, así como la legislación respectiva del ámbito local, seguirán en vigor hasta en tanto el Congreso de la Unión Expedida la legislación nacional única en materia de extinción de dominio que ordena el presente decreto.

⁶⁵ La Ley de Extinción de Dominio para la Ciudad e México entro en vigor el 5 de diciembre del dos mil dieciocho, en virtud del artículo Tercero Transitorio del Decreto de Expedición de dicha Ley: “**Tercero.-el presente Decreto entrara en vigor el 5 de diciembre del 2018, de conformidad con lo establecido en el segundo párrafo del Artículo Transitorio Decimo Primero de l Constitución política de la Ciudad e México, abrogándose en ese momento la Ley de Extinción de Dominio para el Distrito Federal publicada en la Gaceta oficial de el Distrito Federal el 08 de diciembre de 2008**”

preceptos en donde se estableció que los procedimientos iniciados con base en las leyes expedidas con anterioridad de dichas reformas debían concluirse y ejecutarse con forme al orden constitucional y Legal vigente al momento de su inicio. El contenido de dichos preceptos es el siguiente:

Transitorios del Decreto de reforma constitucional de catorce de marzo de dos mil diecinueve

Cuarto. Los procesos en materia de extinción de dominio iniciados con fundamento en la legislación federal y local referida en el artículo transitoria anterior, así como las sentencias dictadas con base en las mismas, no se verán afectados por la entrada en vigor del presente Decreto, y deberán concluirse y ejecutarse con forme al orden constitucional y legal vigente al momento de su inicio.

Transitorios de Ley Nacional de Extinción de Dominio

Cuarto. Los procesos en materia de extinción de dominio iniciado con fundamento en la Ley Federal de Extinción de Dominio, Reglamentaria del artículo 22 de la constitución política de los Estados Unidos Mexicanos y en la legislación de las Entidades Federativas, deberán concluirse y ejecutarse conforme a la legislación vigente al momento de su inicio, las sentencias dictadas con base en los ordenamientos que dejaron de tener vigencia a la entrada del presente Decreto surtirán todos sus efectos jurídicos. Las investigaciones en preparación de la acción de extinción de dominio deberán continuarse en la presente Ley.

Como puede observarse el artículo Cuarto Transitorio de Decreto de reforma constitucional de catorce de marzo del dos mil diecinueve establece con toda claridad que los procesos en materia de extinción de dominio iniciados con fundamento en la legislación Local vigente *”hasta en tanto el congreso de la unión expida la legislación única”* en la materia, así como las sentencias dictadas con base en las mismas, *“no se verán afectados por la entrada en vigor del [Decreto] , y deberán concluirse y ejecutarse conforme al orden constitucional y legal vigente al momento de su inicio”*- lo cual es reiterado en los transitorios de la Ley nacional de extinción de dominio-

Así pues si se toma en consideración que por virtud del régimen transitorio de la citada reforma constitucional las Leyes Federales y Locales de extinción de dominio expedidas con anterioridad a la misma- como la que aquí se impugna- solo resultan aplicables a los procesos iniciados con anterioridad a la expedición de la Ley Nacional de Extinción de Dominio⁶⁶ (lo cual ocurrió el nueve de agosto del dos mil diecinueve), **es evidente que su constitucionalidad no puede ser analizada conforme al texto constitucional reformado en dos mil diecinueve**, pues de lo contrario se desconocería el mandato previsto en el artículo Cuarto Transitorio- el cual, como se dijo, ordena que tales procesos se concluyan y ejecuten conforme al orden constitucional y legal vigente al momento de su inicio, sin poder verse alterados por la reforma-

Por lo demás es importante resaltar que esta no es la primera vez que la Suprema Corte se pronuncia sobre este tema. En efecto, en la **controversia constitucional 169/2017**⁶⁷ este Tribunal analizo una reforma a la constitución de Nuevo Leon en materia de Extinción de dominio, la cual también había expedida previamente a la reforma constitucional de dos mil diecinueve, y llego a la misma conclusión que aquí se señala – *esto es el parámetro de constitucionalidad aplicable debía ser vigente con anterioridad a la reforma de catorce de marzo de dos mil diecinueve- pero a partir precisamente de los artículos antes transcritos:*

“En los artículos transitorios de la reforma a la constitución federal de catorce de marzo de dos mil diecinueve se mandato que , hasta en tanto no se emitiera la ley nacional, seguiría vigente la Ley Federal de Extinción de Dominio y la legislación despectiva del ámbito local, así como que los procesos en materia de extinción de dominio iniciados con fundamento en la legislación federal y local(y las sentencias ya dictadas) no se verían afectados por la reforma constitucional y se concluirían y ejecutaran conforme al orden constitucional y legal vigente al momento de su inicio.

⁶⁶ **Terceto.** La Ley Federal de Extinción de dominio, reglamentaria del artículo 22 de la Constitución Política de los estado unidos mexicanos, así como la legislación respectiva del ámbito local seguirán en vigor hasta en tanto el Congreso de la Unión expida la legislación nacional única en materia de extinción de dominio que ordena el presente Decreto

⁶⁷ Resuelta el primero de septiembre del dos mil veinte, por unanimidad de diez votos

La Ley Nacional de Extinción de Dominio se publicó el nueve de agosto de dos mil diecinueve, entro en vigor al día siguiente y en sus artículos transitorios segundo a cuarto se dispuso que [...] los procesos en materia de extinción de dominio iniciados con la ley federal y la legislación de las Entidades federativas deberían concluirse y ejecutarse conforme a la legislación vigente al momento de su inicio y que las sentencias dictadas con la legislación abrogada surtirán todos sus efectos jurídicos.

[...] siendo que el parámetro de regularidad en la presente resolución debe ser el artículo 22 de la Constitución Federal previo a su reforma de catorce de marzo de dos mil diecinueve pues este es el que ampara la regularidad material del precepto reclamado en términos del transcrito artículo cuarto transitorio constitucional⁶⁸

En este sentido, me parece que la conclusión a la que arribo el proyecto en este caso pudo haberse robustecido con las consideraciones de dicho precedente, lo que además habría dado mayor solides y coherencia a la doctrina de este Alto Tribunal.

En otro aspecto la sentencia refiere a los párrafos 44 y 69 que la Ley impugnada se encontraba vigente en dos mil diecisiete, **lo cual es inexacto.** En efecto, si bien es cierto que la Ley de Extinción de dominio para la Ciudad de México fue publicada el diecisiete de noviembre de dos mil diecisiete, en el artículo tercero transitorio del Decreto de expedición de la Ley se dispuso que esta entraría en vigor hasta el cinco de diciembre del dos mil dieciocho⁶⁹. Con todo, considero que tal imprecisión no altera el sentido del Fallo, ya que en cualquier caso se trata de una ley que entro en vigor con anterioridad a la reforma constitucional de catorce de marzo de dos mil diecinueve.

II. Razones adicionales por las que el artículo 2 fracción XVIII, de la Ley de Extinción de Dominio para la Ciudad de México impugnado

Como mencione, estoy de acuerdo que el artículo 2 , fracción XVIII⁷⁰, impugnado, invade la competencia del Congreso de la Unión para legislar en materia de trata de personas, sin embargo lo hago por las razones siguientes.

Para empezar, es importante notar que el precepto impugnado no establece propiamente un tipo penal o la pena del delito de trata de personas, ni regula su investigación o procesamiento; aspectos que, por virtud de lo dispuesto en el artículo 73, fracción XXI, inciso a), de la Constitución y 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, están reservados a la Federación⁷¹. Con todo, me parece que, al remitir al Código Penal vigente en la Ciudad de México para definir que se entenderá por “trata de personas” para efectos de la extinción de dominio, **el Congreso de la Ciudad de México se arroga una competencia que le corresponde en exclusiva al Congreso de la Unión.**

Efectivamente, desde mi punto de vista, la facultad exclusiva del Congreso de la Unión en esta materia no solo impide a los estados establecer delitos y sanciones en materia de trata de personas, sino que **también les obliga a observar la tipificación penal 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 a fin de determinar que conductas o hechos ilícitos están sancionados plenamente bajo ese concepto **para otros efectos, incluso no penales** (tal y como sucedía en el caso de la extinción de dominio antes de la reforma de la constitucional de dos mil diecinueve⁷²

⁶⁸ Párrafos 374 a 378 de la controversia constitucional 169/2017

⁶⁹ Tercero.- el presente Decreto entrara en vigor el 5 de diciembre del 2018, de conformidad con lo establecido en el segundo párrafo del artículo transitorio Décimo Primero, de la Constitución Política de la Ciudad de México, abrogándose en ese momento la Ley de Extinción de Dominio para el Distrito Federal, publicada en la Gaceta Oficial del Distrito federal el 08 de diciembre del 2008.

⁷⁰ **Artículo 2.** Para los efectos de la presente ley, se entenderá por:

[...]

XVIII. trata de personas: el delito contemplado con esa denominación en los términos del código Penal vigente;

⁷¹ Sobre este tema, entre otros, las acciones de inconstitucionalidad 26/2012,54/2012, 12/2014, 1/2014 y 48/2015

⁷² Antes de la reforma constitucional de dos mil diecinueve, la extinción de dominio, si bien se considera una acción “autónoma” del derecho penal para efectos procesales, exigía la acreditación de un “hecho ilícito” conforme a su definición penal. Es decir, se requería comprobar al menos el “cuerpo del delito” conformw al tipo penal previsto en la legislación aplicable. Tesis 1ª./ 22/2015 de rubro_ **“EXTINCION DE DOMINIO. POR REGLA GENERAL, LA ACCION RELATIVA ESTA SUJETA A QUE EL JUEZ DE LA**

Así pues, el problema de la norma impugnada radica, a mi juicio, en que si bien no regula un aspecto directamente reservado a la Federación en materia de tipificación y sanción del delito de trata de personas- pues se refiere a la extinción de dominio-, la misma desconoce el régimen competencial previsto en el artículo 73, fracción XXI, inciso a), de la Constitución General, **pues pierde de vista que a partir del quince de julio de dosmil once el único facultado para definir el tipo y las sanciones penales en dicha materia es el Congreso de la Unión.** Es por esta razón que considero que la norma impugnada resulta efectivamente inconstitucional.

Por todas estas razones es que tuve de acuerdo con el sentido del fallo en este punto.

(Firma)

MINISTRO PRESIDENTE ARTURO ZALDIVAR LELO DE LARREA

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 159/2017 Y SU ACUMULADA 160/2017, RESUELTA POR EL TRIBUNAL PLENO EN SESIÓN DE DIEZ DE SEPTIEMBRE DE DOS MIL VEINTE.

En este asunto el Tribunal Pleno declaró la invalidez de los artículos 2, fracción XVIII,⁷³ y 5, párrafo segundo,⁷⁴ de la Ley de Extinción de Dominio para la Ciudad de México publicada en la Gaceta Oficial de dicha entidad el diecisiete de noviembre de dos mil diecisiete.

Respecto del primero de los artículos referidos, el Tribunal Pleno consideró lo dispuesto en el artículo 73, fracción XXI, inciso a), constitucional, esto es, a la facultad del Congreso de la Unión para expedir, en lo que interesa, una ley general en materia de trata de personas, en la que, como mínimo, debe establecerse lo siguiente.

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

Por tanto, desde la reforma constitucional de catorce de julio de dos mil once se privó a los Estados de la atribución para legislar sobre la materia de trata de personas, sin embargo, mantuvieron las facultades concurrentes y de coordinación que les otorgara el Poder Legislativo Federal.

Así, se resolvió la inconstitucionalidad del artículo impugnado, en tanto que éste remite a una ley local para definir el delito de trata de personas, y con ello el legislador local reguló una materia que le está vedada⁷⁵.

Se declaró la inconstitucionalidad del artículo 5, segundo párrafo, de la ley impugnada. Se determinó que el supuesto previsto en esa disposición restringe la procedencia de la extinción de dominio de cinco a tres de los delitos establecidos en la Constitución Federal, lo cual transgrede lo dispuesto en el artículo 22 constitucional.

Por otra parte, se desestimó la acción de inconstitucionalidad respecto de la impugnación hecha a los artículos 4, párrafo quinto⁷⁶, y 39, párrafo tercero⁷⁷, de la ley local en cita, al no haber alcanzado la votación calificada prevista en los artículos

⁷³ Artículo 2. Para los efectos de la presente ley, se entenderá por:

(...)

XVIII. Trata de Personas: el delito contemplado con esa denominación en los términos del Código Penal vigente en la Ciudad de México;

(...)

⁷⁴ Artículo 5. Se determinará procedente la Extinción de Dominio, previa declaración jurisdiccional, respecto de los bienes siguientes:

(...)

III. Aquellos que estén siendo utilizados para la comisión de delitos por un tercero, si su dueño tuvo conocimiento de ello y no lo notificó a la autoridad o hizo algo para impedirlo;

(...)

El supuesto previsto en la fracción III, será aplicable cuando el Agente del Ministerio Público acredite que el tercero utilizó el bien para cometer secuestro, trata de personas o robo de vehículos y que el dueño tenía conocimiento de esa circunstancia.

⁷⁵ Al respecto, se señaló que en relación con la competencia para legislar en materia de trata de personas, este Tribunal se ha pronunciado al analizar las acciones de inconstitucionalidad 26/2012, 12/2013, 21/2013, 1/2014, 12/2014, 6/2015 y su acumulada 7/2015, entre otros, en el sentido de que, aun en los supuestos de competencia local, conforme al artículo 9º de la propia ley general, en la investigación, procedimientos y sanciones, son aplicables supletoriamente las disposiciones del Código Penal Federal, el Código Federal de Procedimientos Penales, la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, el Código Fiscal de la Federación, la Ley Federal de Extinción de Dominio y la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública; con lo cual no se deja margen de regulación alguno, ni siquiera de carácter procesal, a las entidades federativas.

⁷⁶ Artículo 4.

(...)

El Ministerio Público sólo podrá presentar la demanda de Extinción de Dominio cuando se haya dictado el auto de vinculación a proceso que corresponda al imputado, acusado o procesado por el delito.

(...)

⁷⁷ Artículo 39.

(...)

105, fracción II, párrafo quinto, de la Constitución Federal y 72 de la ley reglamentaria de la materia, para declarar la inconstitucionalidad con efectos generales.

En general, voté a favor del sentido de la propuesta; sin embargo, en relación con esta última cuestión me pronuncié a favor de la validez del artículo 39, párrafo tercero, impugnado, con base en las razones siguientes.

La disposición de que se trata es del tenor siguiente.

Artículo 39.

(...)

Contra el auto que admita el ejercicio de la acción no procede recurso alguno, contra el que lo niegue procede el recurso de apelación en efecto devolutivo de tramitación inmediata.

(...)

Respetuosamente, no comparto las consideraciones de la mayoría de los integrantes del Tribunal Pleno. Para analizar la constitucionalidad de esa porción normativa, resultaba necesario atender los estándares de protección de los derechos a la tutela judicial efectiva y a la igualdad procesal. Para ello, se debió aplicar la metodología que esta Suprema Corte estableció desde de la acción de inconstitucional 22/2009⁷⁸, para determinar si la exclusión de recursos ordinarios contra resoluciones judiciales distintas a la sentencia penal vulnera los derechos referidos.

De haberse aplicado esa metodología, el artículo 39, párrafo tercero, impugnado debió ser reconocido como constitucional. El hecho de prever que no procede algún recurso en contra del auto que admita dicha acción, no deja en estado de indefensión a la persona afectada, ya que en el procedimiento se prevé la posibilidad de presentar pruebas, formular alegatos, pronunciarse en audiencia y apelar la decisión final.

Referente a ello, en el ámbito internacional el derecho a un recurso se ha reconocido con claridad respecto de la sentencia condenatoria en materia penal. Sin embargo, ese derecho no se ha extendido a todas las materias y tampoco a todo tipo de resoluciones. Al respecto, el artículo 14.5 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, cuyo tenor, en lo que interesa, es el siguiente.

Artículo 14

(...)

5. Toda persona declarada culpable de un delito tendrá derecho a que el fallo condenatorio y la pena que se le haya impuesto sean sometidos a un tribunal superior, conforme a lo prescrito por la ley.

Asimismo, resulta pertinente distinguir entre el derecho a un recurso en los juicios ordinarios, propio del debido proceso, reconocido en el artículo 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, del derecho a la protección judicial de los derechos humanos, previsto en el artículo 25 de ese mismo instrumento. Al respecto, en el caso Vélez Lóor Vs. Panamá, la Corte Interamericana de Derechos Humanos estableció que los artículos 8.2 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos⁷⁹ tienen distintos ámbitos de aplicación.

En nuestro sistema jurídico, el primero está garantizado por los sistemas recursivos de los juicios ordinarios, en tanto que el segundo corresponde al juicio de amparo. Si bien ambos derechos participan de las exigencias de la tutela judicial, lo cierto es que tienen ámbitos de aplicación distintos.

Tal distinción entre los recursos previstos en los procedimientos de ordinarios que deben respetar el derecho al debido proceso de la protección judicial de los derechos humanos, fue establecida por la Primera Sala de esta Suprema Corte de

Contra el auto que admita el ejercicio de la acción no procede recurso alguno, contra el que lo niegue procede el recurso de apelación en efecto devolutivo de tramitación inmediata.

(...)

⁷⁸ Resuelta en sesión de cuatro de marzo de dos mil diez, Respecto del punto resolutivo segundo, relativo a reconocer la validez de los artículos 1339 y 1340 del Código de Comercio (limitan procedencia del recurso de apelación), se resolvió por unanimidad de once votos, con las salvedades de los Ministros Aguirre Anguiano, Luna Ramos y Ortiz Mayagoitia, en cuanto a la existencia de un derecho a los recursos. El Ministro Franco González Salas reservó su derecho para formular un voto concurrente,

⁷⁹ Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de noviembre de 2010. Serie C No. 218, § 123.

Justicia de la Nación, al emitir la jurisprudencia 1ª/J. 8/2020, de rubro “*TUTELA JURISDICCIONAL EFECTIVA. DIFERENCIAS ENTRE EL DERECHO A RECURRIR UN FALLO ANTE UNA INSTANCIA SUPERIOR Y EL DE ACCEDER A UN RECURSO ADECUADO Y EFECTIVO*”.⁸⁰

Estimo que esa precisión es relevante para distinguir el derecho a impugnar la legalidad de una resolución en cualquier procedimiento judicial de la exigencia del acceso al juicio de amparo para proteger derechos humanos.

Desde esa perspectiva, el único supuesto en el que existe una exigencia constitucional y convencional para que el legislador establezca un recurso ordinario es el de la sentencia condenatoria en materia penal. En todos los demás casos, el legislador goza de libertad de configuración, para establecer el sistema recursivo y de medios de defensa ordinarios.

En ese sentido, el Tribunal Pleno ya se ha pronunciado sobre la exigencia convencional del recurso de apelación contra las sentencias condenatorias en materia penal, pero ese criterio no es generalizable a toda resolución judicial; tal criterio se contiene en la jurisprudencia P./J. 1/2018 (10a.), de título y subtítulo: “*APELACIÓN. EL ARTÍCULO 199, FRACCIÓN I, DEL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS PENALES DEL ESTADO DE MORELOS, VIGENTE HASTA EL 30 DE ABRIL DE 2014, VIOLA EL DERECHO A RECURRIR SENTENCIAS CONDENATORIAS*”.⁸¹

No soslayo que, como se expresó en la sesión pública respectiva, la admisión de la acción de extinción de dominio puede tener efectos sobre los bienes de las personas; sin embargo, ello no es un motivo suficiente para determinar que el legislador se encuentre vinculado a hacer procedente el recurso de apelación en su contra.

Tampoco puede actualizarse una vulneración al principio de igualdad, por establecer la procedencia de ese recurso sólo contra el desechamiento de la demanda, pero no contra su admisión. Lo anterior, pues se trata de dos supuestos distintos que no necesariamente requieren el mismo tratamiento.

El primero pone fin al juicio; incluso contra la resolución que confirma el desechamiento procede el juicio de amparo directo, en términos del artículo 170, fracción I, de la Ley de Amparo.

En cambio, la admisión incorrecta de la demanda genera una violación procesal que no impide la continuación del juicio, pero que podrá ser reparada en la sentencia definitiva, y en caso de tener una ejecución de imposible reparación en perjuicio

⁸⁰ Visible en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 74, Enero de 2020, Tomo I, página 589, registro: 2021551, cuyo texto es el siguiente. “Si bien los derechos mencionados giran en torno al derecho fundamental de tutela jurisdiccional efectiva contenido en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debe tenerse presente que dichas prerrogativas son autónomas, con dimensiones y alcances propios que exigen desarrollos interpretativos individualizados que abonen en el entendimiento y configuración del núcleo esencial de cada derecho. Ahora bien, en cuanto al juicio de amparo, la Corte Interamericana ha establecido que éste se encuentra en el ámbito del artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, “Pacto de San José”, reconociéndolo, por su naturaleza, como el procedimiento judicial sencillo y breve que tiene por objeto la tutela de todos los derechos reconocidos por la Constitución y la Convención citada; el mismo Tribunal Interamericano precisó que el recurso consagrado en el aludido artículo 25 no es el recurso de apelación, el cual está previsto, en el artículo 8.2 h), del mismo tratado. Esta diferencia entre el derecho a la protección judicial y el derecho a la revisión, es de suma relevancia para entender cuándo se está en presencia del derecho a recurrir un fallo ante una instancia superior, en respeto al derecho al debido proceso, y cuándo se está ante la exigencia del derecho a un recurso que ampare derechos fundamentales de fuente nacional o convencional, por tanto, el juicio de amparo debe considerarse como un medio de defensa diseñado para proteger los derechos consagrados en la Constitución y la Convención Americana, y no como un mecanismo de segunda instancia, esto es, un recurso que sirve de margen para la revisión de una decisión en el marco de un proceso.”

⁸¹ “Los artículos 14, numeral 5, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y 8, numeral 2, inciso h), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que integran el parámetro de regularidad constitucional, reconocen el derecho de los condenados por la comisión de un delito a recurrir el fallo ante un Juez superior. Como no se especifica que el derecho sea sólo de los sentenciados a una pena privativa de libertad, se debe concluir que es un derecho que asiste a todos los condenados, sin importar el tipo de sanción penal que les sea impuesta. Ahora bien, el artículo 199, fracción I, del Código de Procedimientos Penales del Estado de Morelos, vigente hasta el 30 de abril de 2014, viola el derecho a recurrir sentencias condenatorias al impedir que sean apelables las sentencias en las que no se imponga una pena de prisión o que autoricen la sustitución de la pena privativa de libertad. No obsta a lo anterior, que en contra de estas sentencias proceda el juicio de amparo directo, porque éste no es un recurso ordinario, sino un juicio extraordinario de protección de derechos humanos, concebido para otros fines y con una función distinta”. Datos de publicación: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 50, Enero de 2018, Tomo I, página 5. Registro digital: 2015993. Precedente: Contradicción de tesis 190/2014. 30 de mayo de 2017. Unanimidad de diez votos de los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, José Ramón Cossío Díaz, José Fernando Franco González Salas, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Norma Lucía Piña Hernández, Eduardo Medina Mora I., Javier Laynez Potisek, Alberto Pérez Dayán y Luis María Aguilar Morales. Ausente: Margarita Beatriz Luna Ramos.

del demandado, éste podrá promover el juicio de amparo indirecto, conforme a lo establecido en el artículo 107, fracción V, de la Ley de Amparo. Esto es, la admisión de la demanda en sí misma no causa una violación grave de imposible reparación, al grado de que deba preverse el recurso de apelación para impugnarlo.

En esos términos, no son equiparables ni comparables ambas situaciones procesales, de manera que el legislador no se encuentra obligado a otorgarles el mismo tratamiento, a efecto de determinar su impugnación en la vía ordinaria.

Por las razones anteriores, me pronuncié en contra de la propuesta presentada por el Ministro ponente y sostuve mi postura a favor de reconocer la validez de la disposición impugnada.

ATENTAMENTE

(Firma)

MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS

VOTO ACLARATORIO QUE FORMULA LA MINISTRA ANA MARGARITA RÍOS FARJAT EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 159/2017 Y SU ACUMULADA 160/2017

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión celebrada el diez de septiembre de dos mil veinte, resolvió la acción de inconstitucionalidad 159/2017 y su acumulada 160/2017, promovidas por la Procuraduría General de la República y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en contra de diversos preceptos de la Ley de Extinción de Dominio para la Ciudad de México⁸².

Al analizar el **considerando cuarto**, denominado “*Causas de improcedencia*”, durante la sesión surgió el debate sobre si la acción de inconstitucionalidad debía sobreseerse, en virtud de la reforma de catorce de marzo de dos mil diecinueve a los artículos 22 y 73, fracción XXX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la emisión de la Ley Nacional de Extinción de Dominio. Lo anterior, al presuntamente verificarse una cesación de efectos, prevista como causal de improcedencia en el artículo 19, fracción V, en relación con el diverso 20, fracción II, ambos de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos⁸³.

La aludida reforma constitucional de dos mil diecinueve contiene un par de disposiciones transitorias del siguiente tenor:

Tercero. La Ley Federal de Extinción de Dominio, Reglamentaria del artículo 22 de la Constitución Política los Estados Unidos Mexicanos, así como la legislación respectiva del ámbito local, seguirán en vigor hasta en tanto el Congreso de la Unión expida la legislación nacional única en materia de extinción de dominio que ordena el presente Decreto.

Cuarto. Los procesos en materia de extinción de dominio iniciados con fundamento en la legislación federal y local referida en el artículo transitorio anterior, así como las sentencias dictadas con base en las mismas, no se verán afectados por la entrada en vigor del presente Decreto, y deberán concluirse y ejecutarse conforme al orden constitucional y legal vigente al momento de su inicio.

Como puede observarse, el artículo tercero transitorio dice con claridad que las normas se mantendrían vigentes hasta en tanto el Congreso expidiera la legislación única en materia de extinción de dominio, cosa que sucedió el viernes nueve de agosto de dos mil diecinueve, al publicarse en el Diario Oficial de la Federación la Ley Nacional de Extinción de Dominio.

El régimen transicional de la Constitución preveía también, en su artículo cuarto transitorio, que la nueva ley no afectaría los procesos en materia de extinción de dominio iniciados con las legislaciones anteriores, sino que éstos se continuarían y culminarían con el régimen legal y constitucional vigente al momento de su inicio.

De esas consideraciones parecería desprenderse que esta acción de inconstitucionalidad, relativa a una ley que había quedado automáticamente abrogada al momento de expedirse la Ley General de Extinción de Dominio en dos mil diecinueve, debía sobreseerse. Es más, podría parecer que el considerando cuarto salvaguarda a cabalidad la certeza jurídica y la justicia constitucional de las personas que están ante procesos iniciados con la legislación recién abrogada; sin embargo, en mi opinión, esto no es del todo cierto, y la razón del presente voto aclaratorio es precisamente expresar las razones por las cuales considero que tales premisas son inexactas y que lastimarían los derechos de los justiciables.

Las leyes anteriores en materia de extinción de dominio **no han cesado sus efectos** para las personas que tienen procesos iniciados durante la vigencia de éstas, así que, si bien se encuentran abrogadas, no por ello han dejado de ser susceptibles de ser revisadas a la luz de este medio de control abstracto. Así que, toda vez que no han cesado del todo sus efectos, no se actualiza el supuesto de la fracción V del artículo 19 de la ley de la materia.

Una cosa es que las normas estén abrogadas, y otra distinta es que sigan produciendo efectos en la esfera jurídica de las personas que llevan procedimientos conforme a éstas. La improcedencia prevista en la fracción V mencionada no se refiere

⁸² Publicada en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el 17 de noviembre de 2017.

⁸³ **Artículo 19.** Las controversias constitucionales son improcedentes: [...]

V. Cuando hayan cesado los efectos de la norma general o acto materia de la controversia; [...]

Artículo 20. El sobreseimiento procederá en los casos siguientes: [...]

II. Cuando durante el juicio apareciere o sobreviniere alguna de las causas de improcedencia a que se refiere el artículo anterior; [...].

a la abrogación de leyes generales, sino a la cesación de sus efectos. Aquí se siguen generando efectos, no importa si solo es para un sector de personas (los sujetos a la ley abrogada).

Toda vez que se ha promovido una acción de inconstitucionalidad, ésta puede tener el efecto de modificar o enmendar ese cuadro jurídico que incide en los juicios preexistentes a efecto de que éstos no sean regidos bajo normas con vicios de inconstitucionalidad.

Es una situación excepcional el hecho de que, durante el trámite de una acción de inconstitucionalidad, se hayan abrogado las normas controvertidas. Sin embargo, ello no implica que este Máximo Tribunal debe dejar de analizar el marco normativo impugnado, pues, toda vez que la propia Constitución lo ha mantenido vivo para procesos preexistentes, éste sigue siendo general para dichas personas y sigue produciendo efectos jurídicos para éstas. Siendo así, **no han cesado sus efectos** y esa es, justamente, la materia a analizar.

De negarse el trámite de la acción de inconstitucionalidad, se incurriría en una interpretación excesivamente rigorista que permitiría vicios de inconstitucionalidad que afectarían a quienes son partes en juicios bajo esa regulación, y que entonces tendrían, *en todo caso*, la única opción de promover juicios de amparo, con los costos económicos y de tiempo que esto pudiera ocasionarles. La justicia en esos casos podría estar distorsionada.

En el presente caso, por ejemplo, este Tribunal Pleno encontró inconstitucionales los artículos 2, fracción XVIII, y 5, párrafo segundo, de la Ley de Extinción de Dominio para la Ciudad de México. De haber interpretado de forma restrictiva la procedencia de la acción de inconstitucionalidad, se podría haber causado una afectación a los justiciables que son partes en procesos regidos con esa ley. Les habríamos arrojado a ellos la carga de impulsar el análisis constitucional de las normas, siendo que siguen teniendo derecho a que ese marco normativo sea revisado bajo un control abstracto de constitucionalidad que se presentó en tiempo y forma.

ATENTAMENTE

(Firma)

MINISTRA ANA MARGARITA RÍOS FARJAT

III

O T O A C L A R A T O R I O

QUE FORMULA EL MINISTRO JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 159/2017 Y SU ACUMULADA 160/2017

En sesión ordinaria que se celebró el diez de septiembre de dos mil veinte, el Pleno de este Alto Tribunal, al resolver el asunto, declaró procedente y parcialmente fundada la acción de inconstitucionalidad 159/2017, y procedente, pero infundada, la acción de inconstitucionalidad 160/2017; se desestimó la acción respecto de los artículos 4, párrafo quinto, y 39, párrafo tercero, en su porción normativa “*Contra el auto que admita el ejercicio de la acción no procede recurso alguno, contra el que lo niegue*”, de la Ley de Extinción de Dominio para la Ciudad de México, que se publicó en su Gaceta Oficial, el diecisiete de noviembre de dos mil diecisiete; y se declaró la invalidez de los artículos 2, fracción XVIII, y 5, párrafo segundo, del citado ordenamiento legal.

Resolución que, al reflejar íntegramente las consideraciones vertidas y votadas, se comparte.

A. No obstante lo anterior, cabe señalar que en el análisis sobre la procedencia de las acciones de inconstitucionalidad se destacó que las partes no hicieron valer causal alguna de improcedencia; ni oficiosamente se advirtió su actualización.

Sin embargo, a mi parecer, las normas impugnadas dejaron de surtir efectos, al haber sido derogadas por la entrada en vigor de la Ley Nacional de Extinción de Dominio, el diez de agosto de dos mil diecinueve, y por tanto, la acción de inconstitucionalidad debió sobreseerse.

En efecto, las normas impugnadas de la Ley de Extinción de Dominio para la Ciudad de México, se publicaron en su Gaceta Oficial, el diecisiete de noviembre de dos mil diecisiete; y por tanto, se construyeron de forma acorde y congruente con el marco constitucional y jurisprudencial que se encontraba vigente al momento de su creación.

Es decir, al tenor del contenido del artículo 22 constitucional, vigente a partir del 27 de mayo de 2015;⁸⁴ que, al ser interpretado por la Primera Sala de esta Suprema Corte, se determinó que la autonomía que se pregonaba de esa figura jurídica respecto de la materia penal no era absoluta, sino relativa por la vinculación que desde su origen guardaban ambos procedimientos en relación con la acreditación del hecho ilícito, de forma que, por regla general, la acción de extinción de dominio estaba sujeta a que el juez de la causa penal hubiera emitido alguna decisión (en orden de aprehensión o comparecencia, auto de formal prisión o de sujeción a proceso) en la que se afirmara que los hechos consignados por el

⁸⁴ “**Artículo 22.** *Quedan prohibidas las penas de muerte, de mutilación, de infamia, la marca, los azotes, los palos, el tormento de cualquier especie, la multa excesiva, la confiscación de bienes y cualesquiera otras penas inusitadas y trascendentales. Toda pena deberá ser proporcional al delito que sancione y al bien jurídico afectado.*

No se considerará confiscación la aplicación de bienes de una persona cuando sea decretada para el pago de multas o impuestos, ni cuando la decreta una autoridad judicial para el pago de responsabilidad civil derivada de la comisión de un delito. Tampoco se considerará confiscación el decomiso que ordene la autoridad judicial de los bienes en caso de enriquecimiento ilícito en los términos del artículo 109, la aplicación a favor del Estado de bienes asegurados que causen abandono en los términos de las disposiciones aplicables, ni la de aquellos bienes cuyo dominio se declare extinto en sentencia. En el caso de extinción de dominio se establecerá un procedimiento que se regirá por las siguientes reglas:

I. Será jurisdiccional y autónomo del de materia penal;

(REFORMADO PRIMER PÁRRAFO, D.O.F. 27 DE MAYO DE 2015)

II. Procederá en los casos de delincuencia organizada, delitos contra la salud, secuestro, robo de vehículos, trata de personas y enriquecimiento ilícito, respecto de los bienes siguientes:

a) Aquellos que sean instrumento, objeto o producto del delito, aún cuando no se haya dictado la sentencia que determine la responsabilidad penal, pero existan elementos suficientes para determinar que el hecho ilícito sucedió.

b) Aquellos que no sean instrumento, objeto o producto del delito, pero que hayan sido utilizados o destinados a ocultar o mezclar bienes producto del delito, siempre y cuando se reúnan los extremos del inciso anterior.

c) Aquellos que estén siendo utilizados para la comisión de delitos por un tercero, si su dueño tuvo conocimiento de ello y no lo notificó a la autoridad o hizo algo para impedirlo.

d) Aquellos que estén intitulados a nombre de terceros, pero existan suficientes elementos para determinar que son producto de delitos patrimoniales o de delincuencia organizada, y el acusado por estos delitos se comporte como dueño.

III. Toda persona que se considere afectada podrá interponer los recursos respectivos para demostrar la procedencia lícita de los bienes y su actuación de buena fe, así como que estaba impedida para conocer la utilización ilícita de sus bienes”.

Ministerio Público acreditaban el cuerpo del delito de alguno de los ilícitos previstos en la fracción II, del precepto constitucional citado, para dar seguridad jurídica desde el inicio del juicio de extinción de dominio.

Además, en esa época, de acuerdo con la fracción XXI, del artículo 73 de la Constitución Federal, según lo interpretó el Pleno de este Alto Tribunal, a partir de la acción de inconstitucionalidad 3/2015, la legislaturas de los Estados tenían facultades para legislar en materia de extinción de dominio; bajo el argumento de que, si bien era cierto que el delito de delincuencia organizada era competencia federal, también era verdad que la extinción de dominio procedía respecto de delitos locales como el robo de vehículos, o de competencia concurrente, como el narcomenudeo, la trata de personas y el secuestro. Por tanto, las entidades federativas tenían competencia para legislar en materia de extinción de dominio, siempre y cuando los procesos se relacionaran con esos ilícitos.

En ese orden de ideas, en la medida en que las Legislaturas de los Estados tenían competencia para conocer de los delitos contra la salud, secuestro, robo de vehículos y trata de personas, con excepción del delito de delincuencia organizada, se entendía que también estaban facultadas para legislar en lo relativo a la figura de extinción de dominio, que si bien era autónoma de los procesos penales respectivos, guardaba relación con los mismos, porque era su existencia la que justificaba el inicio de los procedimientos de extinción.

Sin embargo, el contenido del artículo 22 constitucional se modificó en reforma de catorce de marzo de dos mil diecinueve⁸⁵ con la finalidad de perfeccionar la figura de la extinción de dominio ante la falta de eficacia en su aplicación; para tales efectos, se le dotó de mayor operatividad y funcionalidad.

Así, se precisó la naturaleza civil del procedimiento y su autonomía del procedimiento penal; se destacó que el procedimiento era sobre derechos reales o bienes incorporados al patrimonio de una persona y no sobre su eventual participación o responsabilidad en la comisión de ilícitos; se estableció la excepcionalidad de la figura a través de una enunciación limitada con relación a las investigaciones de ciertas conductas típicas: hechos de corrupción, delitos cometidos por servidores públicos, delincuencia organizada, robo de vehículos, recursos de procedencia ilícita, delitos contra la salud, secuestro, trata de personas, encubrimiento y delitos en materia de hidrocarburos, petroquímicos y petrolíferos; se preservó la previsión en el sentido de que toda persona que pudiera ser afectada por un procedimiento de extinción de dominio, tenía a su disposición recursos legales para acreditar la procedencia legítima de sus bienes; y se estableció que la acción de dominio era propia del Ministerio Público, y que en su ejercicio le prestaría auxilio las autoridades competentes de los distintos órdenes de gobierno.

⁸⁵ **Artículo 22.** *Quedan prohibidas las penas de muerte, de mutilación, de infamia, la marca, los azotes, los palos, el tormento de cualquier especie, la multa excesiva, la confiscación de bienes y cualesquiera otras penas inusitadas y trascendentales. Toda pena deberá ser proporcional al delito que sancione y al bien jurídico afectado.*

(REFORMADO, D.O.F. 14 DE MARZO DE 2019)

No se considerará confiscación la aplicación de bienes de una persona cuando sea decretada para el pago de multas o impuestos, ni cuando la decrete la autoridad judicial para el pago de responsabilidad civil derivada de la comisión de un delito. Tampoco se considerará confiscación el decomiso que ordene la autoridad judicial de los bienes en caso de enriquecimiento ilícito en los términos del artículo 109, la aplicación a favor del Estado de bienes asegurados que causen abandono en los términos de las disposiciones aplicables, ni de aquellos bienes cuyo dominio se declare extinto en sentencia.

(ADICIONADO, D.O.F. 14 DE MARZO DE 2019)

La acción de extinción de dominio se ejercerá por el Ministerio Público a través de un procedimiento jurisdiccional de naturaleza civil y autónomo del penal. Las autoridades competentes de los distintos órdenes de gobierno le prestarán auxilio en el cumplimiento de esta función. La ley establecerá los mecanismos para que las autoridades administren los bienes sujetos al proceso de extinción de dominio, incluidos sus productos, rendimientos, frutos y accesorios, para que la autoridad lleve a cabo su disposición, uso, usufructo, enajenación y monetización, atendiendo al interés público, y defina con criterios de oportunidad el destino y, en su caso, la destrucción de los mismos.

(ADICIONADO, D.O.F. 14 DE MARZO DE 2019)

Será procedente sobre bienes de carácter patrimonial cuya legítima procedencia no pueda acreditarse y se encuentren relacionados con las investigaciones derivadas de hechos de corrupción, encubrimiento, delitos cometidos por servidores públicos, delincuencia organizada, robo de vehículos, recursos de procedencia ilícita, delitos contra la salud, secuestro, extorsión, trata de personas y delitos en materia de hidrocarburos, petrolíferos y petroquímicos.

(ADICIONADO, D.O.F. 14 DE MARZO DE 2019)

A toda persona que se considere afectada, se le deberá garantizar el acceso a los medios de defensa adecuados para demostrar la procedencia legítima del bien sujeto al procedimiento”.

Y en el mismo Decreto de reforma de catorce de marzo de dos mil diecinueve también se reformó la fracción XXX del artículo 73 constitucional⁸⁶ para establecer de manera expresa la facultad del Congreso de la Unión para legislar en exclusiva en materia de extinción de dominio.

Además, en sus artículos transitorios,⁸⁷ se le impuso la obligación de expedir la legislación nacional única en la materia, así como el régimen transitorio respectivo.

En ese tenor, a partir del día siguiente a la publicación de dicha reforma constitucional, las legislaturas locales dejaron de tener competencia para legislar en materia de extinción de dominio; y para legislar sobre aspectos orgánicos complementarios a la materia, se debía estar a lo que dispusiera la ley única correspondiente.

El Congreso de la Unión, en cumplimiento de su obligación, emitió la Ley Nacional de Extinción de Dominio, que se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el nueve de agosto de dos mil diecinueve.

Y de acuerdo con su régimen transitorio,⁸⁸ la Ley Nacional de Extinción de Dominio entró en vigor al día siguiente de su publicación, es decir, el diez de agosto de ese mismo año; momento a partir del cual se abrogaron la Ley Federal de Extinción de Dominio, así como las leyes de extinción de dominio estatales y se derogaron todas las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas que se opusieran a lo dispuesto en ese Decreto; por lo que se estableció un plazo no mayor de ciento ochenta días a partir de la entrada en vigor del Decreto (que feneció el catorce de enero de dos mil veinte) para que las legislaturas locales armonizaran su legislación.

Además, se indicó que los procesos de extinción de dominio iniciados con las leyes de la materia entonces vigentes tendrían que concluirse y ejecutarse conforme a las mismas, así como que las sentencias dictadas con base en éstas surtirían todos sus efectos jurídicos, mientras que las investigaciones en preparación de la acción de extinción de dominio debían continuarse con la nueva Ley Nacional de Extinción de Dominio.

Derivado de lo anterior, se pone de manifiesto que, si bien es verdad que las normas impugnadas se emitieron —el diecisiete de noviembre de dos mil diecisiete— en un momento en que el marco constitucional, legal y jurisprudencial, facultaba a los Estados para legislar en materia de extinción de dominio, no es menos cierto que esa facultad quedó superada a partir del quince de marzo de dos mil diecinueve, en que entró en vigor la reforma a los artículos 22 y 73, fracción XXX, de la Constitución Federal.

⁸⁶ “**Artículo 73.** El congreso tiene facultad: (...)”

XXX. Para expedir la legislación única en materia procesal civil y familiar, así como sobre extinción de dominio en los términos del artículo 22 de esta Constitución, y (...)”

⁸⁷ “**Primero.** El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Segundo. El Congreso de la Unión, en un plazo de 180 días posteriores al inicio de vigencia de este Decreto expedirá la legislación nacional única en materia de extinción de dominio.

Tercero. La Ley Federal de Extinción de Dominio, Reglamentaria del artículo 22 de la Constitución Política (sic) los Estados Unidos Mexicanos, así como la legislación respectiva del ámbito local, seguirán en vigor hasta en tanto el Congreso de la Unión expida la legislación nacional única en materia de extinción de dominio que ordena el presente Decreto.

Cuarto. Los procesos en materia de extinción de dominio iniciados con fundamento en la legislación federal y local referida en el artículo transitorio anterior, así como las sentencias dictadas con base en las mismas, no se verán afectados por la entrada en vigor del presente Decreto, y deberán concluirse y ejecutarse conforme al orden constitucional y legal vigente al momento de su inicio.”

⁸⁸ “**Primero.** El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Segundo. A partir de la entrada en vigor del presente Decreto, se abroga la Ley Federal de Extinción de Dominio, Reglamentaria del artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como las leyes de extinción de dominio de las Entidades Federativas, y se derogan todas las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas, que se opongan a lo dispuesto en el presente Decreto.

Tercero. En un plazo que no excederá de ciento ochenta días contados a partir de la entrada en vigor del presente Decreto, las Legislaturas de las Entidades Federativas deberán armonizar su legislación respectiva con el presente Decreto.

Cuarto. Los procesos en materia de extinción de dominio iniciados con fundamento en la Ley Federal de Extinción de Dominio, Reglamentaria del artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la legislación de las Entidades Federativas, deberán concluirse y ejecutarse conforme a la legislación vigente al momento de su inicio; las sentencias dictadas con base en los ordenamientos que dejarán de tener vigencia a la entrada del presente Decreto surtirán todos sus efectos jurídicos. Las investigaciones en preparación de la acción de extinción de dominio deberán continuarse con la presente Ley.”

Misma circunstancia por la que la Primera Sala de la Suprema Corte, al resolver la acción de inconstitucionalidad 49/2018,⁸⁹ en sesión de veintiuno de noviembre de dos mil diecinueve;⁹⁰ que se presentó bajo la ponencia de la Ministra Piña Hernández;⁹¹ así como la acción de inconstitucionalidad 14/2018,⁹² fallada en sesión de seis de febrero de dos mil veinte,⁹³ que se presentó bajo mi ponencia; decretó el sobreseimiento de las respectivas acciones, en términos de la fracción II, del artículo 20 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la constitucional,⁹⁴ al tener por acreditada la causal de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción V, del mismo ordenamiento legal;⁹⁵ es decir, por estimar que las correspondientes normas impugnadas dejaron de surtir efectos, al haber sido derogadas por la entrada en vigor de la Ley Nacional de Extinción de Dominio, el diez de agosto de dos mil diecinueve.⁹⁶

⁸⁹ Promovida por el Subprocurador Jurídico y de Asuntos Internacionales de la Procuraduría General de la República, en contra el artículo 19 Ter, fracción XXII, de la Ley Orgánica de la Institución del Ministerio Público del Estado de Tlaxcala, adicionado por decreto número 131, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Tlaxcala, el doce de abril de dos mil dieciocho, Tomo XCVII, Segunda Época, No. 1 Extraordinario.

⁹⁰ Por mayoría de 3 votos de la Ministra Ponente, el Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá y Usted; en contra del voto del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, y estando ausente el Ministro Luis María Aguilar Morales.

⁹¹ Por mayoría de 3 votos de la Ministra Ponente, el Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá y Usted; en contra del voto del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, y estando ausente el Ministro Luis María Aguilar Morales.

⁹² Promovida por el Subprocurador Jurídico y de Asuntos Internacionales de la Procuraduría General de la República, en contra Artículo 35-Ter, fracción XXIII, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Veracruz, contenido en el Decreto 376, publicado en el periódico oficial de la entidad el veintiuno de diciembre de dos mil diecisiete.

⁹³ Por mayoría de cuatro votos de las Ministras Norma Lucía Piña Hernández y Ana Margarita Ríos Farjat, así como del Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá y Usted; en contra del voto del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.

⁹⁴ “**Artículo 20.** El sobreseimiento procederá en los casos siguientes: (...)”

II. Cuando durante el juicio apareciere o sobreviniere alguna de las causas de improcedencia a que se refiere el artículo anterior; (...)”.

⁹⁵ “**Artículo 19.** Las controversias constitucionales son improcedentes: (...)”

V. Cuando hayan cesado los efectos de la norma general o acto materia de la controversia; (...)”.

⁹⁶ **A. Acción de Inconstitucionalidad 49/2018:**

“...la razón por la cual se afirma que la norma impugnada quedó derogada, obedece a que de acuerdo con el régimen transitorio de la Ley Nacional de Extinción de Dominio, a partir de su entrada en vigor –diez de agosto de dos mil diecinueve- quedaron derogadas todas las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas que se opusieran a lo dispuesto en dicha ley.

Ciertamente, la Ley Nacional de Extinción de dominio en sus artículos 1, fracción I, 2, fracciones VII, VIII, IX y XVI, 8, párrafo segundo, 240 y 241, fracción I, establecen:

‘**Artículo 1.** La presente Ley Nacional es reglamentaria del artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de extinción de dominio, acorde con la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción, la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas y demás instrumentos internacionales que regulan el decomiso, en su vertiente civil que es la materia de esta Ley, vinculatorios para el Estado Mexicano. Sus disposiciones son de orden público e interés social y tiene por objeto regular:

I. La extinción de dominio de Bienes a favor del Estado por conducto del Gobierno Federal y de las Entidades Federativas, según corresponda, en los términos de la presente Ley; (...)’

‘**Artículo 2.** Para efectos de esta Ley se entenderá por: (...)’

VII. Entidades Federativas: Las partes integrantes de la Federación a que se refiere el artículo 43 de la Constitución;

VIII. Fiscal: La persona titular de la Fiscalía General de la República o de la Procuraduría General de Justicia o Fiscalía General de Justicia de las Entidades Federativas que correspondan;

IX. Fiscalía: La Fiscalía General de la República o, según sea el caso, la Procuraduría General de Justicia o la Fiscalía General de Justicia de las Entidades Federativas respectivas;

XVI. Ministerio Público: El Ministerio Público de la Federación o el Ministerio Público de las Entidades Federativas; (...)’

‘**Artículo 8.** (...)’

El ejercicio de la acción de extinción de dominio corresponde al Ministerio Público. (...)’

‘**Artículo 240.** Las fiscalías contarán con unidades especializadas en materia de extinción de dominio, con el objeto de lograr una mayor eficiencia en los procedimientos de extinción de dominio de los Bienes destinados a estos.

Dichas unidades contarán con agentes del Ministerio Público que investigaran, ejercerán la acción de extinción de dominio e intervendrán en el procedimiento, en los términos de esta Ley, los demás ordenamientos legales aplicables y los acuerdos que emita la persona titular de la Fiscalía.’

‘**Artículo 241.** Las unidades especializadas tendrán por lo menos las siguientes atribuciones:

I. Ejercer las facultades y obligaciones referidas en esta Ley para el Ministerio Público; (...)’.

De la lectura de los preceptos aludidos, se aprecia que el ejercicio de la acción de extinción de dominio corresponde a los agentes del Ministerio Público adscritos a las unidades especializadas en materia de extinción de dominio de la Fiscalía General de la República o, según sea el caso, de la Procuraduría General de Justicia o de la Fiscalía General de Justicia de las Entidades Federativas.

De manera que resulta claro que la norma impugnada se opone a la Ley Nacional de Extinción de Dominio en el aspecto apuntado, pues la primera, dota a la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, dependiente de la Procuraduría General de Justicia de esa Entidad Federativa, de la atribución de promover la extinción de dominio de bienes con las características ahí descritas; en tanto que la última, establece que corresponde el ejercicio de la acción de extinción de dominio a los agentes del Ministerio Público adscritos a las unidades especializadas en materia de extinción de dominio de la Procuraduría General de Justicia o la Fiscalía General de Justicia de las Entidades Federativas.

Por lo tanto, como se adelantó, resulta que la porción normativa impugnada en esta instancia ha dejado de surtir efectos jurídicos, pues se actualiza la hipótesis que establece el artículo segundo transitorio de la Ley Nacional de Extinción de Dominio, consistente en que a partir de su entrada en vigor, esto es, el diez de agosto de dos mil diecinueve, quedaron derogadas todas las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas, que se opongan a la misma.

En consecuencia, al existir un acto legislativo por el que se derogó la norma impugnada por el accionante, esta Primera Sala considera que se actualiza la causa de improcedencia prevista en la fracción V del artículo 19, en relación con el diverso 65 de la Ley Reglamentaria de la materia; por lo que en términos del numeral 20, fracción II, de la ley aludida, procede el sobreseimiento de la presente acción de inconstitucionalidad.

Lo anterior, además, porque la norma reclamada no tiene efectos retroactivos, ya que se refiere al procedimiento de extinción de dominio, el cual de conformidad con el artículo 22, párrafo tercero, constitucional, es de naturaleza civil y autónomo del penal, aunado a que, incluso, antes de que dicho precepto constitucional estableciera tal circunstancia, este Alto Tribunal determinó, como se precisó en el apartado respectivo, que si bien la extinción de dominio comparte una misma génesis con la materia penal, lo cierto es que se trata de un procedimiento diverso e independiente, que no se rige por las normas penales, ni puede ser catalogado como parte de la materia penal...”.

B. Acción de Inconstitucionalidad 14/2018:

‘...la razón por la cual se afirma que la norma impugnada quedó derogada, obedece a que de acuerdo con el régimen transitorio de la Ley Nacional de Extinción de Dominio, a partir de su entrada en vigor -diez de agosto de dos mil diecinueve- quedaron derogadas todas las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas que se opusieran a lo dispuesto en dicha ley.

La Ley Nacional de Extinción de dominio en sus artículos 1, fracción I, 2, fracciones VII, VIII, IX y XVI, 7°, 8°, párrafo segundo, 240 y 241, fracción I, establecen:

‘**Artículo 1.** La presente Ley Nacional es reglamentaria del artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de extinción de dominio, acorde con la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción, la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas y demás instrumentos internacionales que regulan el decomiso, en su vertiente civil que es la materia de esta Ley, vinculatorios para el Estado Mexicano. Sus disposiciones son de orden público e interés social y tiene por objeto regular:

I. La extinción de dominio de Bienes a favor del Estado por conducto del Gobierno Federal y de las Entidades Federativas, según corresponda, en los términos de la presente Ley; (...)

‘**Artículo 2.** Para efectos de esta Ley se entenderá por: (...)

VII. Entidades Federativas: Las partes integrantes de la Federación a que se refiere el artículo 43 de la Constitución;

VIII. Fiscal: La persona titular de la Fiscalía General de la República o de la Procuraduría General de Justicia o Fiscalía General de Justicia de las Entidades Federativas que correspondan;

IX. Fiscalía: La Fiscalía General de la República o, según sea el caso, la Procuraduría General de Justicia o la Fiscalía General de Justicia de las Entidades Federativas respectivas;

XVI. Ministerio Público: El Ministerio Público de la Federación o el Ministerio Público de las Entidades Federativas; (...)

‘**Artículo 7.** La acción de extinción de dominio procederá sobre aquellos Bienes de carácter patrimonial cuya Legítima Procedencia no pueda acreditarse, en particular, Bienes que sean instrumento, objeto o producto de los hechos ilícitos, sin perjuicio del lugar de su realización, tales como:

I. Bienes que provengan de la transformación o conversión, parcial o total, física o jurídica del producto, instrumentos u objeto material de hechos ilícitos a que se refiere el párrafo cuarto del artículo 22 de la Constitución;

II. Bienes de procedencia lícita utilizados para ocultar otros Bienes de origen ilícito, o mezclados material o jurídicamente con Bienes de ilícita procedencia;

III. Bienes respecto de los cuales el titular del bien no acredite la procedencia lícita de éstos;

IV. Bienes de origen lícito cuyo valor sea equivalente a cualquiera de los Bienes descritos en las fracciones anteriores, cuando no sea posible su localización, identificación, incautación, aseguramiento o aprehensión material;

V. Bienes utilizados para la comisión de hechos ilícitos por un tercero, si su dueño tuvo conocimiento de ello y no lo notificó a la autoridad por cualquier medio o tampoco hizo algo para impedirlo, y

VI. Bienes que constituyan ingresos, rentas, productos, rendimientos, frutos, accesorios, ganancias y otros beneficios derivados de los Bienes a que se refieren las fracciones anteriores.

Los derechos de posesión sobre Bienes que correspondan al régimen de propiedad ejidal o comunal, podrán ser objeto de extinción de dominio.’

‘**Artículo 8.** (...)

En ese orden de ideas, y en congruencia con la postura que sostuve en dichos precedentes, considero que lo procedente en derecho era declarar el sobreseimiento de las acciones de inconstitucionalidad acumuladas, en los términos expuestos en los párrafos anteriores.

No obstante, en razón de que me veo obligado por la mayoría a votar a favor de la procedencia de las acciones de inconstitucionalidad acumuladas, es que formulo el presente voto aclaratorio, a efecto de fijar mi postura al respecto.

B. En otro orden de ideas, en el apartado de la ejecutoria identificado como “CUESTIÓN PREVIA”, se destaca lo siguiente:

El ejercicio de la acción de extinción de dominio corresponde al Ministerio Público. (...)

‘Artículo 240. Las fiscalías contarán con unidades especializadas en materia de extinción de dominio, con el objeto de lograr una mayor eficiencia en los procedimientos de extinción de dominio de los Bienes destinados a estos.

Dichas unidades contarán con agentes del Ministerio Público que investigaran, ejercerán la acción de extinción de dominio e intervendrán en el procedimiento, en los términos de esta Ley, los demás ordenamientos legales aplicables y los acuerdos que emita la persona titular de la Fiscalía.’

‘Artículo 241. Las unidades especializadas tendrán por lo menos las siguientes atribuciones:

I. Ejercer las facultades y obligaciones referidas en esta Ley para el Ministerio Público;

II. Generar, recabar, analizar y consolidar información fiscal, patrimonial y financiera relacionada con hechos que pudieran estar vinculados con la comisión de algún delito; (...)

De la lectura de los preceptos aludidos, se aprecia que el ejercicio de la acción de extinción de dominio corresponde a los agentes del Ministerio Público adscritos a las unidades especializadas en materia de extinción de dominio de la Fiscalía General de la República o, según sea el caso, de la Procuraduría General de Justicia o de la Fiscalía General de Justicia de las Entidades Federativas.

Asimismo, se enuncia que la acción de extinción de dominio procederá sobre aquellos bienes de carácter patrimonial cuya legítima procedencia no pueda acreditarse, en particular, bienes que sean instrumento, objeto o producto de los hechos ilícitos, sin perjuicio del lugar de su realización; tales como, los que provengan de la transformación o conversión, parcial o total, física o jurídica del producto, instrumentos u objeto material de hechos ilícitos a que se refiere el párrafo cuarto del artículo 22 de la Constitución; de procedencia lícita utilizados para ocultar otros Bienes de origen ilícito, o mezclados material o jurídicamente con Bienes de ilícita procedencia; bienes respecto de los cuales el titular del bien no acredite la procedencia lícita de éstos; los de origen lícito cuando no sea posible su localización, identificación, incautación, aseguramiento o aprehensión material; así como los utilizados para la comisión de hechos ilícitos por un tercero, si su dueño tuvo conocimiento de ello y no lo notificó a la autoridad por cualquier medio o tampoco hizo algo para impedirlo, y los que constituyan ingresos, rentas, productos, rendimientos, frutos, accesorios, ganancias y otros beneficios derivados de los Bienes a que se refieren las fracciones anteriores.

De manera que resulta claro que la norma impugnada se opone a la Ley Nacional de Extinción de Dominio en el aspecto apuntado, pues la primera dota a la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, dependiente de la Procuraduría General de Justicia de esa Entidad Federativa, la atribución de promover la extinción de dominio de bienes con las características ahí descritas; en tanto que la última, establece que corresponde el ejercicio de la acción de extinción de dominio a los agentes del Ministerio Público adscritos a las unidades especializadas en materia de extinción de dominio de la Procuraduría General de Justicia o la Fiscalía General de Justicia de las Entidades Federativas.

Aunado a que el precepto impugnado, artículo 35 Ter, fracción XIII, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Veracruz, no prevé todos los bienes respecto de los cuales procede la extinción de dominio, pues señala que solo procede en contra de los bienes de sentenciados o imputados.

Por lo tanto, como se adelantó, resulta que la porción normativa impugnada en esta instancia ha dejado de surtir efectos jurídicos, pues se actualiza la hipótesis que establece el artículo segundo transitorio de la Ley Nacional de Extinción de Dominio, consistente en que a partir de su entrada en vigor, esto es, el diez de agosto de dos mil diecinueve, quedaron derogadas todas las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas, que se opongan a la misma.

En consecuencia, al existir un acto legislativo por el que se derogó la norma impugnada por el accionante, esta Primera Sala considera que se actualiza la causa de improcedencia prevista en la fracción V del artículo 19, en relación con el diverso 65 de la Ley Reglamentaria de la materia; por lo que en términos del numeral 20, fracción II, de la ley aludida, procede el sobreseimiento de la presente acción de inconstitucionalidad.

Lo anterior, además, porque la norma reclamada no tiene efectos retroactivos, ya que se refiere al procedimiento de extinción de dominio, el cual, de conformidad con el artículo 22, párrafo tercero, constitucional, es de naturaleza civil y autónomo del penal, aunado a que -incluso- antes de que dicho precepto constitucional estableciera tal circunstancia, este Alto Tribunal determinó, como se precisó en el apartado respectivo, que si bien la extinción de dominio comparte una misma génesis con la materia penal, lo cierto es que se trata de un procedimiento diverso e independiente que no se rige por las normas penales, ni puede ser catalogado como parte de la materia penal.

Similares consideraciones sostuvo esta Primera Sala al resolver la acción de inconstitucionalidad 49/2018...”.

I. En la acción de inconstitucionalidad 18/2010, el Pleno de la Suprema Corte reconoció que el Distrito Federal, hoy Ciudad de México, tenía competencia para legislar en torno a la figura de la extinción de dominio, prevista en el artículo 22 constitucional.

II. En decreto que se publicó en el Diario Oficial de la Federación, de catorce de marzo de dos mil diecinueve, se reformó la fracción XXX, del artículo 73 de la Constitución Federal, a efecto de dotar al Congreso de la Unión de competencia exclusiva para expedir la legislación única sobre la materia de extinción de dominio para fortalecer esa figura jurídica y que se garantizaran los principios de claridad y certeza a favor de quienes estuvieran sujetos a proceso de esa naturaleza.

III. En el Diario Oficial de la Federación, de nueve de agosto de dos mil diecinueve, se publicó la Ley Nacional de Extinción de Dominio, en cuyo régimen transitorio se determinó, en lo conducente, que entraría en vigor el mismo día de su publicación, por lo que debían abrogarse las leyes federal y estatales que hasta entonces regían la materia; sin embargo, seguirían aplicándose en los procesos iniciados durante su vigencia.

IV. No obstante que la competencia constitucional para legislar en materia de extinción de dominio corresponde al Congreso de la Unión, la Ley de Extinción de Dominio para la Ciudad de México se expidió con anterioridad a la entrada en vigor del ordenamiento nacional, por lo que seguía en vigor hasta que se concluyeran y ejecutaran los asuntos iniciados durante su vigencia. Por tanto, era factible analizar la regularidad constitucional de los preceptos cuestionados.

Al respecto, en relación con la citada acción de inconstitucionalidad 18/2010, que sirvió de base para dar sustento a las consideraciones anteriores, no compartí el criterio mayoritario que sostuvo el Tribunal Pleno de la Suprema Corte,⁹⁷ en el sentido de que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal contaba con competencia para legislar en materia de extinción de dominio; e, incluso, formulé voto aclaratorio para justificar las razones de mi disenso.⁹⁸

⁹⁷ **Respecto del punto resolutivo segundo:**

“Se determinó que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal tiene competencia para legislar en materia de extinción de dominio, por mayoría de siete votos de los señores Ministros Cossío Díaz, con precisiones en cuanto a la necesidad de analizar las particularidades de cada delito, Luna Ramos, Franco González Salas, con precisiones en cuanto a la necesidad de analizar los casos particulares, Zaldívar Lelo de Larrea, Aguilar Morales, Sánchez Cordero de García Villegas y Pérez Dayán. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Pardo Rebollo y Presidente Silva Meza votaron en contra. El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena anunció voto particular. El señor Ministro Sergio A. Valls Hernández no asistió a la sesión de once de febrero de dos mil catorce previo aviso a la Presidencia”.

⁹⁸ En la sesión ordinaria celebrada el día dieciocho de febrero de dos mil catorce, el Pleno de este Alto Tribunal resolvió el asunto de referencia, declarando la validez de los artículos 25, último párrafo, 26 y 34, fracción I, de la Ley de Extinción de Dominio para el Distrito Federal.

Como una cuestión previa al análisis de fondo del asunto, el Tribunal Pleno resolvió que era necesario determinar si la Asamblea Legislativa del Distrito Federal tiene competencia para legislar en relación con la figura de extinción de dominio prevista en el artículo 22 de la Constitución Federal.

En la votación correspondiente, siete ministros votaron a favor de la competencia de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal para legislar en materia de extinción de dominio, respecto de lo cual yo manifesté mi voto en contra.

El presente voto aclaratorio lo dividiré en dos partes. En la **primera**, expondré las razones de mi disenso en torno a la competencia de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal para legislar en materia de extinción de dominio. En la **segunda** parte, me apartaré de algunas de las consideraciones del estudio de fondo de la resolución que nos ocupa.

I. Incompetencia de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal para legislar en materia de extinción de dominio.

En mi opinión, la procedencia de la extinción de dominio requiere que el hecho ilícito del que el bien objeto de la acción, fue instrumento, objeto o producto, esté vinculado con la delincuencia organizada, atendiendo a la teleología de dicha institución, conforme lo que a continuación expongo:

De la lectura de los procesos legislativos de reforma al artículo veintidós constitucional, que introdujeron la extinción de dominio, mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el dieciocho de junio de dos mil ocho, se desprende que el Constituyente Permanente implementó un paquete de reformas constitucionales dirigidas a combatir *cierto fenómeno de delincuencia*, al que denominó indistintamente, como “*crimen organizado*”, “*organizaciones delictivas*”, y “*delincuencia organizada*”, y señaló que este fenómeno delictual ha rebasado la capacidad de respuesta de las autoridades, y ha alcanzado un alto grado de *sofisticación, capacidad de*

operación, organización y equipamiento, haciendo más complejo su combate, y creando un alto impacto social por los delitos que comete y por su condición de amenaza en contra del Estado.

Asimismo, se manifestó en cuanto a que los procesos penales vigentes no son eficaces para afectar a la *delincuencia organizada* en su *patrimonio*. Lo cual es indispensable para debilitar su estructura, aumentar sus costos, reducir sus ganancias, dificultar su operación, y afectarlo de manera frontal.

Señaló que, por regla general, los bienes que las bandas criminales utilizan para la comisión de los delitos no están a nombre de los procesados, y aun cuando sea evidente que se utilizan como instrumento para el delito o que son producto de las operaciones delictivas, debido a esa falta de relación directa con los procesados, el Estado no puede allegarse de ellos.

Por lo anterior, se consideró necesario introducir la “**extinción de dominio**”, como una figura jurídica novedosa, menos complicada en su aplicación, la cual no tuviera por objeto sancionar al responsable, sino que estuviera dirigida al apoderamiento de los bienes que las *bandas criminales* utilizan en la comisión de los delitos, para combatir de manera eficaz a la *delincuencia organizada*.

En conclusión, la regulación de la figura de extinción de dominio tuvo por objeto adecuar las estructuras constitucionales y legales para combatir en forma eficaz al fenómeno delictual que se denominó como “delincuencia organizada”, al considerar que las figuras que existían con anterioridad eran insuficientes, como es el caso del aseguramiento, para el cual era necesario esperar la *declaratoria de responsabilidad penal* de los inculpados.

El diseño de la estrategia para el combate del **crimen organizado**, es un eslabón en una cadena que el constituyente ha seguido tejiendo. En las reformas constitucionales de dos mil ocho, se partió entre otras cosas, de la necesidad de unificar la legislación respectiva, para que el Estado sea más eficaz en la definición de las conductas delictivas y en el diseño de herramientas para su combate.

Al aprobar las reformas correspondientes, el Constituyente Permanente fue claro al establecer que se requería uniformidad en la legislación, así como en las estrategias y procedimientos a seguir, para lograr un combate eficaz a los delitos de que se trata.

Con base en lo anterior, estimo necesario distinguir entre los conceptos “delincuencia organizada” *lato sensu* y *strictu sensu*. Bajo el primer aspecto (*delincuencia organizada en sentido amplio*), me refiero a la existencia de un *fenómeno político criminológico de carácter transaccional*, el cual, al atacar no sólo a la sociedad, sino a la estructura misma del Estado, se ha hecho merecedor de un tratamiento especial e integral, conformado por los rubros de prevención, investigación, procesamiento y ejecución, así como el diseño de mecanismos y estrategias de política criminal encaminados hacia su erradicación. Muestra de ello, es la creación de la propia Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, como una suerte de cuerpo normativo pluricompreensivo. Así, esta perspectiva amplia (*lato sensu*) del concepto delincuencia organizada, conforma propiamente una “materia” de regulación estatal con respecto a un fenómeno delictual de gran trascendencia.

Frente a dicha postura, debe decirse que se erige igualmente una diversa postura restringida o limitada (*strictu sensu*) de la delincuencia organizada, la cual, hace referencia específica a su naturaleza de “tipo penal”, esto es, a su configuración dogmática como una conducta típica, antijurídica, culpable y punible, prevista en el artículo 16 constitucional, párrafo noveno y en la propia ley federal especial de la materia, en donde se define normativamente de la siguiente manera:

“...Por *delincuencia organizada* se entiende una organización de hecho de tres o más personas, para cometer delitos en forma permanente o reiterada, en los términos de la ley de la materia...”.

Dicho en otras palabras, considero que debemos partir de una diferenciación de la **DELINCUENCIA ORGANIZADA** como fenómeno criminológico en nuestro país, frente al diverso concepto normativo de tipificación de conductas y modalidades penalmente sancionables.

Partiendo de este sutil, pero importante punto de diferenciación, queda claro que las menciones hechas en los procesos legislativos de la figura de la “extinción de dominio”, **NO** deben estimarse limitadas a las conductas previstas en una ley penal formal y materialmente hablando, sino que *lato sensu* hacen referencia al diseño e implementación del régimen político criminal especial tendente al combate de dicho fenómeno delictual, partiendo desde la prevención del mismo, hasta la ejecución de las penas impuestas por la comisión de este particular género delictivo.

Nuestra propia Constitución Federal reformada el dieciocho de junio de dos mil ocho, vigente para aquellas entidades que hubieren hecho la “Declaratoria” de aprobación e incorporación del régimen procesal de corte acusatorio y oral, está llena de ejemplos en torno a esta diferenciación del concepto de delincuencia organizada (*lato y strictu sensu o bien, como “materia o tratamiento especial” y como figura dogmática jurídico penal*). Tal es el caso de las figuras de imprescriptibilidad del Ius Puniendi en esa materia -*investigación del delito*-; la constitucionalización de los testigos protegidos y colaboradores -*procesamiento del delito*- o bien, la imposibilidad de purgar las penas impuestas cerca del domicilio de los sentenciados (*ejecución de penas*).

En ese tenor, debe concluirse que el término “**DELINCUENCIA ORGANIZADA**” es pluriconceptual, puesto que, por una parte, se refiere al tipo penal establecido en la ley federal citada, y por otra parte, se refiere a la materia que tiene por objeto combatir al fenómeno delictual a que se ha referido el constituyente.

Por consiguiente, si se toma en cuenta que la reforma constitucional que introdujo a la figura de la “extinción de dominio” formó parte de un paquete que –*además de introducir el sistema penal acusatorio*- incorporó un régimen especial para la regulación y tratamiento del fenómeno delictivo que el Constituyente Permanente denominó “*delincuencia organizada*”, debe considerarse precisamente, que la delincuencia organizada se configura como una materia específica, que engloba a la extinción de dominio. Dicho en otras palabras, si el fenómeno criminológico de la “delincuencia organizada” se erige como un género/continente con respecto del cual, el legislador

constituyente pretendió implementar una serie de medidas o estrategias para su combate eficiente e integral, la figura de la **EXTINCIÓN DE DOMINIO** *in examine*, necesariamente es una especie/contenido de dicho fenómeno criminológico.

De esta forma, respetuosamente me aparto de algunas afirmaciones realizadas por el Tribunal Pleno, las cuales, para efectos de determinar si la Asamblea Legislativa del Distrito Federal es o no competente para legislar en materia de *extinción de dominio*, parten de un análisis dogmático o tipológico de los delitos taxativamente contenidos en el propio artículo 22 constitucional (*delincuencia organizada, contra la salud, secuestro, robo de vehículos o trata de personas*), afirmando que con exclusión de la “delincuencia organizada” reitero, vista como una simple descripción típica federalizada, dicho órgano legislativo local –o el de cualquier otra entidad- si estaría facultado para legislar en materia de extinción de dominio.

Afirmación que respetuosamente **NO** comparto, pues esa visión reduccionista es contraria al espíritu del legislador constituyente no solo al incorporar al orden jurídico a la extinción de dominio, sino contraria a la teleología misma de la reforma constitucional del dieciocho de junio de dos mil ocho, en la cual, reitero, se pretendió implementar todo un sistema especial de tratamiento para dicho fenómeno criminológico, destacando entre esas medidas, la extinción de dominio. De ahí que bajo la división del concepto “delincuencia organizada” a que he hecho referencia, en su aspecto amplio o lato sensu, estimo que aparejada a la creación, implementación y operatividad de la extinción de dominio, necesariamente se encuentra aparejado el combate frontal y directo a la estructura económica de estas bandas criminales, con total y absoluta independencia de la específica tipología que se quiera adoptar (*delincuencia organizada, contra la salud, secuestro, robo de vehículos o trata de personas*), esto, al tratarse de un verdadero **OBJETIVO CONSTITUCIONAL ESPECÍFICO** y no así de una mera incorporación al texto constitucional de una definición dogmática, la cual, requiere para su consecución de varias herramientas legislativas integradas, cuya emisión encomendó el constituyente en forma expresa al Congreso de la Unión.

El Pleno de este Alto Tribunal ya se ha pronunciado en cuanto a que la Constitución Federal atribuye en forma exclusiva a la Federación la potestad para legislar en materia de delincuencia organizada, a partir de la reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos publicada en el Diario Oficial de la Federación el dieciocho de junio de dos mil ocho, según se advierte del criterio de rubro: **“DELINCUENCIA ORGANIZADA. EL CONGRESO DE LA UNIÓN Y LOS CONGRESOS LOCALES CONTABAN CON FACULTADES CONCURRENTES PARA LEGISLAR EN ESTA MATERIA (CON ANTERIORIDAD A LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 18 DE JUNIO DE 2008).⁹⁸**

Por otra parte, la regla de competencia aplicable al Distrito Federal, que conforme lo dispuesto en el artículo 43 de nuestra Carta Magna, es una entidad federativa, parte integrante del Estado Federal Mexicano, pero se distingue por ser la sede de los Poderes de la Unión y Capital de los Estados Unidos Mexicanos, es que corresponde al Congreso de la Unión legislar en lo relativo al Distrito Federal, *salvo* en aquellas materias conferidas a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, por delegación expresa; es decir, el cuerpo legislativo a nivel local correspondiente al Distrito Federal, sólo está facultado para legislar en aquellas materias que le han sido delegadas **expresamente**.

Pues bien, el artículo 122 constitucional, apartado “C”, Base Primera, fracción V, enumera las facultades que han sido delegadas a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, dentro de las cuales se puede observar que sólo la referida en el inciso h) puede tener cierta vinculación con la figura de extinción de dominio, al establecer que dicha Asamblea puede legislar en las *materias civil y penal*.

Sin embargo, si la delincuencia organizada es una materia especializada, no puede encuadrarse en el ramo del derecho penal ni en el del derecho civil.

En efecto, la **extinción de dominio es una figura jurídica híbrida**, que conjuga elementos del derecho penal, del derecho civil y del derecho administrativo.

Al respecto, conviene resaltar que el propio artículo 22 Constitucional que la regula, establece claramente que es un proceso jurisdiccional y **“autónomo del de materia penal”**, por lo cual no es dable pretender catalogarla como una figura de derecho penal.

Además, la finalidad de la extinción de dominio es distinta a la de los procesos penales. Éstos tienen por objeto *sancionar al responsable* en la comisión de un delito, mediante diversos tipos de penas, la principal, la pena privativa de libertad; mientras que la extinción de dominio no está interesada en determinar quién es el responsable en la comisión de los delitos, sino en privar a la *delincuencia organizada* (como fenómeno social delincuencia) de sus bienes, y aplicarlos en favor del Estado.

Por otra parte, si bien es cierto que la autonomía del proceso penal que le otorgó la Constitución a la acción de extinción de dominio, ha acercado su procedimiento a las reglas del proceso civil, no por ello puede afirmarse que se trata de una acción civil.

La acción de extinción de dominio está necesariamente vinculada con la comisión de cinco tipos penales: delincuencia organizada, delitos contra la salud, secuestro, robo de vehículos y trata de personas.

Esto es, su origen está intrínsecamente vinculado con el derecho penal, y su naturaleza sancionadora no es propia del derecho civil, que como base del derecho privado, tiene por objeto regular intereses particulares.

En efecto, la acción de extinción de dominio sólo la puede ejercer el Estado, no es accesible a los particulares. Su objeto tampoco persigue intereses particulares, sino que por el contrario, persigue intereses de orden público.

El ejercicio de la acción de extinción de dominio, no se puede equiparar al ejercicio de una acción civil, en la que sólo estén involucrados intereses particulares, porque al ejercerla, el Estado no pretende hacer valer un derecho patrimonial propio, sino que ejerce una función pública, de naturaleza confiscatoria. Su pretensión consiste en extinguir el derecho de propiedad del titular afectado, para apropiarse de la titularidad del bien objeto de la acción, para cumplir con una finalidad de orden público: *debilitar a la delincuencia organizada en sus recursos económicos*, y en caso de que el titular del bien haya sido un tercero con conocimiento del uso que la delincuencia organizada le estaba dando, sancionarlo por su negligencia en el cuidado de sus bienes, así como, destinar el bien a usos de utilidad pública.

En este sentido, el hecho de que el *procedimiento* pueda seguirse conforme a las reglas de los procedimientos civiles, no significa que la extinción de dominio sea de naturaleza civil.

No obstante, obligado por la mayoría, he votado a favor de la competencia estatal para legislar en materia de extinción de dominio; razón por la cual refrendo el voto aclaratorio que he externado anteriormente para fijar mi postura.

Por último, el derecho administrativo tiene por objeto esencial regular las relaciones entre el Estado, como entidad soberana, y los particulares. Por ello, es en el marco del derecho administrativo que el Estado puede expropiar con fines de utilidad pública, y puede sancionar a los particulares cuando incurran en el incumplimiento de sus deberes, ya sea mediante la imposición de multas, la clausura de establecimientos, la terminación de permisos o concesiones, o la destitución e inhabilitación de funcionarios públicos, por mencionar sólo algunos ejemplos.

En este sentido, podría afirmarse que la pretensión estatal al ejercer la acción de extinción de dominio, es muy similar a una de carácter administrativo; sin embargo, la extinción de dominio tampoco es puramente administrativa, porque no puede desvincularse de su relación con los tipos penales a los que se ha hecho referencia, ni tampoco puede desvincularse de su resultado, que consiste en la adquisición por parte del Estado, del derecho real de propiedad, como resultado de la sentencia que eventualmente le sea favorable.

Por ello, se afirma 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 la Asamblea Legislativa para el Distrito Federal, 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 lo anterior, considero que la Asamblea Legislativa para el Distrito Federal no cuenta con facultades para expedir la Ley de Extinción de Dominio para el Distrito Federal, la cual es competencia exclusiva del Congreso de la Unión, en los términos de la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Federal, que lo faculta para legislar en materia de delincuencia organizada.

Dicho criterio se refuerza si se toma en cuenta que la regulación de las figuras delictivas respecto las cuales resulta procedente la aplicación de la acción de “extinción de dominio” (*específicamente delincuencia organizada, delitos contra la salud, secuestro y trata de personas*), se encuentran reservadas para las autoridades legislativas federales.

Por lo que respecta a las materias de secuestro y trata de personas, éstas a pesar de ser de “*competencia concurrente*” en su aplicación, tanto para la Federación, como para las entidades federativas, su regulación sustantiva se encuentra reservada para la autoridad legislativa federal –y no así local– al establecer que corresponde al Congreso de la Unión la expedición de las “Leyes Generales” para dicho efecto.

Lo mismo acontece con la materia de los delitos contra la salud, pues el señalado artículo 73, dispone que “...*El Congreso tiene facultad: XVI.- [...] Para dictar leyes sobre [...] salubridad general de la República...*”, en ese sentido, derivado de la reforma a la Ley General de Salud, los delitos contra la salud desde el año dos mil ocho, son de “competencia concurrente” para su aplicación, empero, su regulación sustantiva no deja de ser federal, con base en lo establecido en la referida ley especial sanitaria.

Asimismo, la Constitución prevé en forma expresa que la facultad para legislar en materia de “*delincuencia organizada*” corresponde en forma exclusiva al Congreso de la Unión, lo cual debe entenderse aplicable, tanto al tipo penal respectivo, como *al fenómeno delictivo que se pretende combatir a través de la acción de extinción de dominio*.

Consecuentemente, podemos advertir que en cuatro de los cinco delitos, respecto los cuales, hoy en día resulta procedente la figura de la “*extinción de dominio*”, su regulación se encuentra expresamente reservada para la Federación.

Ciertamente, la acción de extinción de dominio también procede en contra del delito de “robo de vehículos”, el cual no es de competencia exclusiva de la Federación.

Sin embargo, dicha circunstancia no implica que las entidades federativas puedan legislar en materia de “extinción de dominio” respecto de los bienes involucrados en el robo de vehículos, puesto que, como lo anticipé, de la interpretación sistemática y teleológica de los artículos 22 y 73, fracción XXI constitucionales, así como de los procesos legislativos de la reforma constitucional publicada el dieciocho de junio de dos mil ocho, se desprende que la intención del Constituyente al regular la materia de “extinción de dominio”, fue atacar de manera frontal a la delincuencia organizada para su combate eficaz.

En este sentido, la **extinción de dominio no es una sanción penal adicional** a las penas que se contienen en la legislación penal respecto del delito de robo de vehículos, ni respecto de cualquier otro delito, porque no se trata de una sanción penal. Se trata de un mecanismo ajeno e independiente del procedimiento penal, que no persigue castigar un delito específico, sino abatir la criminalidad de manera genérica.

Por ello, no podría afirmarse válidamente, que por ser el robo de vehículos un delito del orden local, las legislaturas de las entidades federativas pueden legislar sobre extinción de dominio en relación con este delito en particular.

Lo anterior, porque la ley penal y la ley que regula la extinción de dominio son legislaciones con objetos muy distintos. Al legislar sobre extinción de dominio no se modifica la regulación de uno o varios delitos en particular, sino que cada uno de ellos tiene ya impresa su naturaleza, el diseño de su tipicidad, así como las consecuencias de derecho que corresponden a su comisión.

Lo anterior, en mi opinión, significa que la comisión del delito de *robo de vehículos* en el Distrito Federal, puede detonar el que *se ejerza* la acción de extinción de dominio, siempre y cuando existan indicios suficientes de que el delito ha sido perpetrado por la “delincuencia organizada”, pues el ejercicio de esta acción debe ser excepcional, y únicamente emplearse como herramienta en el combate del fenómeno de la *delincuencia organizada*, y no para el combate de un robo de vehículos aislado.

Por todo lo cual, si acorde a lo previsto en el artículo 73, fracción XXI, constitucional, corresponde en exclusiva al Congreso de la Unión legislar en materia de delincuencia organizada, reitero bajo una perspectiva *lato sensu*, consecuentemente debe considerarse que el diseño e incorporación de cualquier estrategia tendente a su combate, se trata de una facultad exclusiva de éste, por lo cual, concluyo que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal NO es competente para legislar en dicha materia (...)”.



Ello, como lo hice en sesión plenaria de uno de septiembre de dos mil veinte, al resolver la controversia constitucional 169/2017.

Por las razones expuestas, es que respetuosamente me permito emitir el presente **VOTO ACLARATORIO**.

**MINISTRO
JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO**

(Firma)

**SECRETARIO GENERAL DE
ACUERDOS**

(Firma)

LIC. RAFAEL COELLO CETINA.