

PODER JUDICIAL
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION

SENTENCIA dictada por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Acción de Inconstitucionalidad 100/2019, así como los Votos Concurrentes de la señora Ministra Yasmín Esquivel Mossa y de los señores Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá y Presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, y Particulares de los señores Ministros Luis María Aguilar Morales y Presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.

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

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 100/2019.
PROMOVENTE: COMISIÓN NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS.

PONENTE: MINISTRA NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ.

SECRETARIO DE ESTUDIO Y CUENTA ADJUNTO: MELESIO RAMOS MARTÍNEZ.

Vo. Bo.

Ministra

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente a la sesión del día veintiuno de junio de dos mil veintiuno.

VISTOS, para resolver, los autos de la acción de inconstitucionalidad identificada al rubro; y,

RESULTANDO

PRIMERO. Presentación de la acción. Mediante escrito recibido el nueve de septiembre de dos mil diecinueve, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la **Comisión Nacional de los Derechos Humanos**, a través de su entonces Presidente Luis Raúl González Pérez, promovió acción de inconstitucionalidad en la que demandó la **invalidez** del **Decreto** por el que se expidió la Ley Nacional de Extinción de Dominio, publicada en la edición vespertina del Diario Oficial de la Federación el nueve de agosto de dos mil diecinueve, **en particular**, reclamó la invalidez de los artículos 1, fracción V, incisos f), g), h), i) y j) en sus párrafos segundos; 2, fracción XIV, en la porción normativa “o bien, el uso o destino lícito de los Bienes”; 5, párrafo segundo, en la porción normativa “La información obtenida por el Ministerio Público para la preparación de la acción de extinción de dominio, será estrictamente reservada hasta que la misma sea presentada ante la autoridad judicial.”; 7, fracciones I, II, IV y V; 9, en su totalidad y en específico los incisos 2, en la porción normativa “o destinación”, e inciso 4; 11, párrafo primero; 15; 16, fracción II; 173, párrafo segundo, en la porción normativa “En caso de urgencia u otra necesidad debidamente fundamentada, el Ministerio Público podrá adoptar tales medidas, debiendo someterlas a control judicial posterior tan pronto sea posible.”; 177, último párrafo; 190, párrafo quinto, en la porción normativa “En los casos en los cuales no se pueda recabar la autorización respectiva, por razón de la hora, del día, de la distancia o del peligro en la demora, se deberá informar y justificar dentro de los cinco días siguientes, ante el órgano jurisdiccional.”; 228, inciso a), todos de la Ley Nacional de Extinción de Dominio, así como el Sexto transitorio del Decreto por el que se expidió ésta.

El accionante señaló al Congreso de la Unión, integrado por las Cámaras de Diputados y Senadores, así como al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, como los órganos responsables de la norma general impugnada.

Asimismo, el promovente indicó como preceptos constitucionales y convencionales violados los artículos 1, 6, 14, 16, 22 y 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1, 2, 9, 13 y 21 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; y 2, 15 y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

SEGUNDO. Conceptos de invalidez. En sus conceptos de invalidez, el promovente controvierte la expedición de la norma citada en el párrafo que antecede, aclarando que lo hace, para garantizar los derechos fundamentales a la seguridad jurídica de acceso a la información pública, a la propiedad, a la protección de datos personales, de tutela jurisdiccional efectiva, el debido proceso, así como los principios de legalidad, de máxima publicidad, de irretroactividad de la ley y de supremacía constitucional.

Primer concepto de invalidez.

- Señala que el artículo 1, fracción V, incisos f), g), h), i) y j) en sus párrafos segundos, limita la procedencia de la acción de extinción de dominio para delitos del fuero federal;¹ al señalar que procederá solamente por los ilícitos contemplados en el Código Penal Federal, dejando fuera a los supuestos señalados en las legislaciones locales, otorgándole un carácter federal a la norma y no nacional como lo señala la Constitución Federal en sus artículos 22 y 73, fracción XXX.
- Refiere que la intención de la reforma constitucional del año 2008, al instituir la extinción de dominio, fue la de crear una figura novedosa que permitiera al estado aplicar a su favor bienes relacionados con actividades de delincuencia organizada, delitos contra la salud, secuestro, robo de vehículos y trata de personas, con el objetivo de enfrentar a la delincuencia de manera sistemática, afectando directamente a la economía del crimen, aumentando sus costos y reduciendo sus ganancias, así como atacando frontalmente sus causas, con la finalidad de establecer una herramienta eficaz para desmembrar a las organizaciones delictivas y de esta manera limitar sus efectos nocivos mediante el decomiso de sus activos.
- Asimismo, relata que el alcance dado a la figura de extinción de dominio en el artículo 22 constitucional, a partir de la reforma del año 2008, era prever y desarrollar en las legislaturas locales y federal el procedimiento correspondiente, debido a la competencia concurrente que operaba, en cuanto a la regulación normativa de la materia.
- Explica que el artículo 22 constitucional señala la procedencia de la extinción de dominio respecto bienes de carácter patrimonial que estén 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, y que dichos delitos se encuentran tipificados, en algunos casos, tanto en leyes federales como locales, por lo que la ley reglamentaria aquí impugnada debió ser más precisa.
- En ese sentido, afirma que respecto de los delitos por hechos de corrupción, encubrimiento, los cometidos por servidores públicos, robo de vehículos, recursos de procedencia ilícita y extorsión, su regulación no se encuentra reservada de manera exclusiva a la federación, por lo que, atendiendo a su naturaleza y con fundamento en los artículos 73, fracción XXI, inciso b), y 124 constitucionales, la tipificación de esos hechos ilícitos corresponde tanto a las legislaturas locales, en el ámbito de sus competencias, como al Congreso de la Unión.
- En esa tesitura, asevera que los preceptos impugnados, al señalar que la acción de extinción de dominio procederá para los bienes relacionados con las investigaciones de delitos tipificados solamente en el Código Penal Federal, tratándose de los hechos ilícitos que también les corresponde a las legislaturas locales tipificar y perseguir, restringe su procedencia en el orden local.
- Advierte que de un análisis teleológico de la reforma al artículo 22 constitucional, se desprende que fue finalidad del poder reformador que las entidades federativas pudieran seguir usando la figura de extinción de dominio para continuar, a nivel local, debilitando a la delincuencia y a la corrupción en sus recursos económicos, por lo que, al establecer la facultad exclusiva del poder legislativo federal de expedir la ley única de la materia, ello no significó de manera alguna que la acción de extinción de dominio fuera procedente solamente respecto de los bienes relacionados con las investigaciones de los delitos tipificados en la codificación penal federal.
- Señala que la finalidad de la presente impugnación es hacer efectiva la intención del constituyente y cubrir los resquicios legales, evitando así se generen espacios de impunidad.

¹ Delitos por hechos de corrupción, encubrimiento, cometidos por servidores públicos, robo de vehículos y recursos de procedencia ilícita.

Segundo concepto de invalidez.

- La Comisión actora expone los argumentos por los cuales considera que el artículo 5, párrafo segundo,² impugnado, resulta contrario al parámetro de regularidad constitucional y convencional, bajo la premisa de que la información obtenida por el Ministerio Público para la preparación de la extinción de dominio, hasta que dicha acción se presente ante la autoridad judicial competente, constituye una reserva ex ante e injustificada, teniendo como consecuencia la transgresión al derecho de acceso a la información pública y al principio de máxima publicidad previstos en los numerales 6º de la Constitución Federal, 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.
- Explica que los estándares nacionales e internacionales coinciden en el acceso a la información pública en un Estado y narra lo que al respecto este Alto Tribunal ha señalado en relación con los elementos que componen el derecho a la información; así como las pautas que ha establecido la Corte Interamericana de Derechos Humanos en cuanto al derecho fundamental en comento.
- Establece que en contraste con el marco constitucional del artículo 6, apartado A, fracción I, la porción normativa impugnada, dispone de forma absoluta, indeterminada y previa que toda la información que obtenga el Ministerio Público para la preparación de la acción de extinción de dominio, será estrictamente reservada hasta que la misma sea presentada ante la autoridad judicial, independientemente de su naturaleza, se instituye la prohibición expresa para que el público no pueda acceder a la mencionada información, lo cual implica la configuración de una regulación en sentido contrario a lo que refiere el mandato de la norma fundamental.
- Advierte que el precepto cuya validez se cuestiona a través del presente medio de control constitucional, se traduce en una disposición que realiza una clasificación previa de la información sin atender los parámetros constitucionales y convencionales. Puesto que la restricción realizada por el legislador, en modo previo y absoluto, impide llevar a cabo un contraste con un parámetro objetivo para saber si parte de esa información amerita o no ser reservada.
- En ese sentido, enfatiza que el legislador realizó una clasificación a priori de la información en la regulación tildada de inconstitucional, perdiendo de vista que no todo el contenido de la información obtenida por el Ministerio Público deberá ser reservado hasta que se presente ante la autoridad judicial la acción de extinción de dominio correspondiente; y que tal circunstancia resulta contraria al principio de máxima publicidad, ya que suponen categorías de información que no deben ser reservadas sin llevar previamente una prueba de daño.
- Advierte que la piedra angular del derecho de acceso a la información lo constituye el principio de máxima publicidad que implica en lo general que toda la información en posesión de los sujetos obligados debe ser pública, completa, oportuna y accesible.
- Insiste en que dicha porción normativa genera un régimen especial no previsto en la Norma Fundamental al establecer una restricción genérica de la información, calificarla en su totalidad como reserva y estatuir una prohibición del suministro de datos de manera absoluta, aunado a que dicha reserva no permite diferenciar entre la información susceptible de ser clasificada en esos términos.
- Determina que la temporalidad establecida –desde que la obtenga el Ministerio Público, hasta que la acción de extinción de dominio se presente ante una autoridad judicial– resulta ser ambigua y contraria a los parámetros establecidos en la ley general de la materia, ya que ésta dependerá de cuánto tiempo tarde el Ministerio Público en presentar la demanda referida, lo que vulnera el derecho de acceso a la información de las personas y lo que se traduce en la inconstitucionalidad de tal disposición.

² En la porción normativa “La información obtenida por el Ministerio Público para la preparación de la acción de extinción de dominio, será estrictamente reservada hasta que la misma sea presentada ante la autoridad judicial”

- Afirma que, en el caso, nos encontramos ante una norma restrictiva de forma desproporcional y por tanto contraria a la obligación de las autoridades de que prevalezca el principio de máxima publicidad de la información en su posesión, fuera del marco constitucional y convencional.
- Establece que es necesario un examen de la constitucionalidad de la norma impugnada para determinar en el caso concreto las relaciones entre el fin perseguido por la norma y su colisión con el derecho de acceso a la información, lo cual debe resolverse con ayuda del método específico denominado test de proporcionalidad.
- Concluyendo así, que la porción normativa impugnada, no resulta una medida adecuada a la exigencia constitucional de respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad; estipulando, por el contrario, que resulta una medida restrictiva, toda vez que privilegia la opacidad de la información.
- Finalmente, precisa que en la acción de inconstitucionalidad 73/2017, este Alto Tribunal declaró inconstitucional una norma con redacción similar.

Tercer concepto de invalidez.

- Indica que los artículos 2, fracción XIV, en la porción normativa “o bien, el uso o destino lícito de los Bienes”, 7, fracciones I, II, IV y V, así como 15, extralimitan las fronteras constitucionales sobre la procedencia de la figura de extinción de dominio, es decir, constituyen elementos para la procedencia de la acción de extinción de dominio que no establece el artículo 22 constitucional y, por lo tanto, resultan transgresoras del derecho de seguridad jurídica y los principios de legalidad y supremacía constitucional.
- Explica que el derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad exige que todas las autoridades actúen dentro de su esfera de facultades establecidas en la Norma Fundamental, a efecto de que desempeñen sus funciones con sustento constitucional.
- Asimismo realiza un breviarío de las dos premisas en las que el órgano reformador sustentó la acción de extinción de dominio [reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el dieciocho de junio de dos mil ocho], –introducir un régimen de excepción para combatir a la delincuencia organizada, por la comisión de los delitos de delincuencia organizada, contra la salud, secuestro, robo de vehículos, trata de personas y enriquecimiento ilícito y dicho régimen de excepción debía aplicarse restrictivamente y, por tanto, no utilizarse de forma arbitraria para afectar a personas, propietarios o poseedores de buena fe– aseverando que buscó, en todo momento, un equilibrio entre el respeto a los derechos a la seguridad pública y a la justicia penal; de ahí que la acción de extinción de dominio no tiene por objeto anular o vaciar el contenido de los mencionados derechos.
- Asimismo, afirma que dada la implementación de la figura de extinción de dominio en nuestro país no había obtenido los resultados esperados; y ello en gran medida se debía a que, no obstante se trataba de un procedimiento autónomo del proceso penal, en realidad dicha afirmación resultaba relativa, por lo que se estimó pertinente y necesaria su modificación a efecto de dotarle de mayor operatividad y funcionalidad.
- En ese sentido, asevera que la finalidad de la reforma realizada al artículo 22 constitucional, [reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el catorce de marzo de dos mil diecinueve] fue la de precisar la naturaleza civil del procedimiento y su autonomía del procedimiento penal; constreñir que el procedimiento es sobre derechos reales o bienes incorporados al patrimonio de una persona y no sobre su eventual participación o responsabilidad en la comisión de ilícitos, sea para obtener el bien o para utilizarlo en actividades delictivas; resguardar la previsión vigente en el sentido de que toda persona que pudiera ser afectada por un procedimiento de extinción de dominio, tenga a su disposición los recursos legales para acreditar la procedencia legítima de sus bienes; establecer que la acción de extinción de dominio es propia del Ministerio Público y que en su ejercicio le prestará el auxilio las autoridades competentes de los distintos órdenes de gobierno; asimismo, establecer la facultad del Congreso de la Unión para expedir la Legislación Nacional Única en la materia, conforme a la fracción XXX del artículo 73 constitucional; y, precisar en las disposiciones transitorias la continuidad de la Ley Federal de Extinción de Dominio y las leyes locales en la materia, hasta en tanto se expidiera la nueva legislación nacional única en materia de extinción de dominio.

- Compara el texto constitucional vigente hasta el catorce de marzo de dos mil diecinueve y el texto reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el catorce de marzo de dos mil diecinueve. Y con ello, asegura que del nuevo texto constitucional se desprende que para iniciar un procedimiento de extinción de dominio tienen que reunirse los siguientes dos elementos: un bien cuya legítima procedencia no pueda acreditarse y su relación con la investigación de los delitos referidos en el propio artículo, y que, de no acreditarse ambos elementos, dicha figura devendría improcedente.
- En ese sentido, asegura que el artículo 2, fracción XIV,³ de la Ley Nacional de Extinción de Dominio, en la porción normativa “o bien, el uso o destino lícito de los Bienes vinculados al Hecho Ilícito”, es inconstitucional, dado que el texto de la Norma Fundamental refiere exclusivamente que la misma procede, cuando la legítima procedencia de los bienes no sea acreditada, y no así respecto del uso o destino de los bienes, es decir, la extinción de dominio ya no procede respecto de bienes cuya legítima procedencia se acredite, no obstante que sean instrumento u objeto, es decir, tengan un uso o destino para la comisión de los hechos delictivos precisados en el artículo 22 constitucional.
- Por otra parte, en relación con el artículo 7, fracciones I, II, IV y V⁴ de la ley impugnada, refiere que esas disposiciones resultan incompatibles con el texto constitucional, puesto que la figura de extinción de dominio procede exclusivamente respecto de bienes cuya legítima procedencia no pueda acreditarse. Asimismo, advierte que de invalidarse dichas fracciones, considera, que la fracción VI adquiriría un nuevo sentido (un sentido congruente con el texto constitucional), puesto que se refiere a “*Bienes que constituyan ingresos, rentas, productos, rendimientos, frutos, accesorios, ganancias y otros beneficios derivados de los Bienes a que se refieren las fracciones anteriores*”.
- Finalmente, respecto del artículo 15 de la Ley Nacional de Extinción de Dominio,⁵ considera que la disposición vulnera el derecho a la seguridad jurídica, en primer término, porque el rubro del artículo y las fracciones V y VI se refieren a bienes respecto de su utilización y destino, lo cual, no es materia de la extinción de dominio.

³ **Artículo 2.** Para efectos de esta Ley se entenderá por:

(...)

XIV. Legítima Procedencia: El origen o la obtención lícita de los Bienes, o bien, el uso o destino lícito de los Bienes vinculados al Hecho Ilícito;

(...)

⁴ **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;

(...)

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

(...)

⁵ **Artículo 15.** Se presumirá la Buena Fe en la adquisición y destino de los Bienes. Para gozar de esta presunción, la Parte Demandada y la o las personas afectadas, dependiendo de las circunstancias del caso, deberán acreditar suficientemente, entre otras:

I. Que consta en documento, de fecha cierta y anterior a la realización del Hecho Ilícito, de conformidad con la normatividad aplicable;

II. Que oportuna y debidamente se pagaron los impuestos y contribuciones causados por los hechos jurídicos en los cuales funde su Buena Fe, o justo título;

III. Que el bien susceptible de la acción de extinción de dominio fue adquirido de forma lícita y en el caso de la posesión, que esta se haya ejercido además el derecho que aduce de forma continua, pública y pacífica. La publicidad se establecerá a través de la inscripción de su título en el registro público de la propiedad correspondiente, siempre que ello proceda conforme a derecho y en otros casos, conforme a las reglas de prueba;

IV. La autenticidad del contrato con el que pretenda demostrar su justo título, con los medios de prueba idóneos, pertinentes y suficientes para arribar a una convicción plena del acto jurídico y su licitud;

V. El impedimento real que tuvo para conocer que el bien afecto a la acción de extinción de dominio fue utilizado como instrumento, objeto o producto del Hecho Ilícito o bien, para ocultar o mezclar Bienes producto del Hecho Ilícito;

VI. En caso de haberse enterado de la utilización ilícita del bien de su propiedad, haber impedido o haber dado aviso oportuno a la autoridad competente.

Se entenderá por aviso oportuno, el momento en el cual la Parte Demandada o la Persona Afectada, hace del conocimiento a la autoridad competente por cualquier medio que deje constancia, de la comisión de conductas posiblemente constitutivas de los ilícitos materia de la extinción de dominio, en el bien del que sea titular, poseedor o tengan algún derecho sobre él, siempre y cuando se realice antes de su conocimiento de la investigación, la detención, el aseguramiento u otras diligencias necesarias para el resguardo de los detenidos o Bienes, o VII. Cualquier otra circunstancia análoga, de conformidad con la normatividad aplicable.

En cualquier momento del proceso, el Juez permitirá que la Parte Demandada o la o las personas afectadas acrediten los supuestos anteriores, en todo acto jurídico relacionado con los Bienes objeto de la acción de extinción de dominio.

- Asimismo considera que el artículo 15 de la ley también genera inseguridad jurídica al referir que “*Se presumirá la Buena Fe en la adquisición y destino de los Bienes*”, sin embargo, posteriormente refiere que, “*Para gozar de esta presunción, la Parte Demandada y la o las personas afectadas, dependiendo de las circunstancias del caso, deberán acreditar suficientemente*”, lo cual, dice, genera una antinomia, pues, en un primer momento genera una expectativa de presunción y posteriormente exige la comprobación de diversas cuestiones.

Cuarto concepto de invalidez.

- La Comisión actora establece que el artículo 11, párrafo primero, de la Ley Nacional de Extinción de Dominio,⁶ al sentar que la acción de extinción de dominio es imprescriptible en el caso de bienes de origen ilícito y que prescribirá en veinte años para el caso de los que sean destinados a realizar hechos ilícitos, le otorga alcances que la Constitución Federal no previó.
- Asimismo, expone la razón por la cual se considera que no fue intención del poder reformador de la Constitución, establecer la imprescriptibilidad de la acción de extinción de dominio, aunado a que la misma atenta contra el derecho a la seguridad jurídica de los gobernados al permitir que la autoridad inicie la acción en cualquier momento generando incertidumbre en las personas, en virtud de que no tendrán conocimiento del plazo dentro del cual se podrá promover, obligándolas a resguardar la documentación comprobatoria de su procedencia lícita por temporalidades irrazonables.
- Hace notar que, por lo que respecta a la prescripción establecida de veinte años respecto de bienes que se hayan destinado a la realización de hechos ilícitos, como ya lo argumentó en el concepto de invalidez anterior, dichos bienes de “destinación ilícita” no forman parte necesariamente de las cosas susceptibles de extinción de dominio de acuerdo con el alcance otorgado a la figura en el artículo 22 constitucional y el nuevo paradigma en la materia, ya que solamente se refiere a aquellos bienes cuya procedencia u origen legítimo no se pueda acreditar.

Quinto concepto de invalidez.

- Estima que la fracción II del artículo 16 de la referida Ley Nacional⁷, es incompatible con el bloque de constitucionalidad, al estimar que se vulnera el derecho fundamental de seguridad jurídica y el principio de legalidad, en virtud de que no existe sustento constitucional para realizar actos de investigación para la prevención de los delitos.
- Al respecto, afirma que las investigaciones preventivas carecen de fundamento constitucional; en vía de consecuencia, la información generada con motivo de las mismas, resultaría igualmente inconstitucional, pues habrá sido obtenida por actos viciados de origen, pues sostiene que la prevención corresponde a las policías, cuando realizan tareas de inspección, vigilancia y vialidad; y al Consejo Nacional de Seguridad Pública, apoyado por la Comisión de Prevención del Delito y Participación Ciudadana, a través de la creación y evaluación de políticas públicas y programas en la materia. Por su parte, la investigación, tal como lo prevé el primer párrafo del artículo 21 constitucional, corresponde al Ministerio Público y a las policías, las cuales actuarán bajo la conducción y mando de aquél en el ejercicio de esta función. En tanto que la persecución del delito se encuentra a cargo del Ministerio Público exclusivamente, en el momento que ejercita la acción penal.
- Por otra parte, considera necesario que este Alto Tribunal, como máximo intérprete de la Constitución Federal, determine los elementos definitorios de la prevención del delito y se pronuncie en relación a los actos que, en ejercicio de dicha atribución, pueden desempeñar las instituciones policiales sin la conducción del Ministerio Público y que la distingan de las actividades de investigación y persecución del delito.

⁶ **Artículo 11.** La acción de extinción de dominio es imprescriptible en el caso de Bienes que sean de origen ilícito. Para el caso de Bienes de destinación ilícita, la acción prescribirá en veinte años, contados a partir de que el bien se haya destinado a realizar hechos ilícitos.

{...}

⁷ **Artículo 16.** El ejercicio de la acción de extinción de dominio se sustentará en la información que recabe el Ministerio Público en:

(...)

II. La que se genere de las investigaciones para la prevención de los delitos que realicen las autoridades competentes de cualquier fuero;

(...)

Sexto concepto de invalidez.

- Esgrime que el artículo 173, párrafo segundo, en la porción normativa “En caso de urgencia u otra necesidad debidamente fundamentada, el Ministerio Público podrá adoptar tales medidas, debiendo someterlas a control judicial posterior tan pronto sea posible.”; el artículo 177, último párrafo, así como el diverso 190, párrafo quinto, en la porción normativa “*En los casos en los cuales no se pueda recabar la autorización respectiva, por razón de la hora, del día, de la distancia o del peligro en la demora, se deberá informar y justificar dentro de los cinco días siguientes, ante el órgano jurisdiccional.*”, de la Ley Nacional de Extinción de Dominio permiten que el Ministerio Público asegure bienes y acceda a bases de datos motu proprio.
- Afirma que dichos artículos en las porciones normativas cuya invalidez se alega, permiten al Ministerio Público un margen de actuación que, al no contar con control judicial previo, deriva en actos arbitrarios en detrimento de los derechos de las personas a la seguridad jurídica, la propiedad y la protección a su privacidad y datos personales, al otorgarle la facultad de decretar motu proprio el aseguramiento de bienes y el acceso a bases de datos, aunado a que presume la necesidad de establecer la medida cautelar de aseguramiento en detrimento de la disposición del patrimonio de las personas.
- Destaca que la intención del Poder Reformador fue la de establecer que el juicio de extinción de dominio sea un procedimiento de naturaleza civil, y que por lo tanto, las disposiciones que lo regulen deben estar encaminadas a regularlo de manera tal que se asegure que las partes se encuentran en un plano de igualdad; en ese sentido, refiere que el Ministerio Público, aun cuando actúe como autoridad en la etapa de investigación o previa al juicio, no puede ordenar el aseguramiento de bienes al ser una medida demasiado invasiva de los derechos de posesión y propiedad de las personas, por lo que necesariamente requiere la intervención de la autoridad judicial. Para ello, trae a colación lo resuelto por este Alto Tribunal en la acción de inconstitucionalidad 10/2014 y su acumulada 11/2014.
- Estima que la porción normativa impugnada indica que en caso de urgencia o necesidad el Ministerio Público podrá adoptar motu proprio la medida de aseguramiento de bienes, resultando preocupante la vaguedad de los términos utilizados, dado que generan incertidumbre sobre cuándo se actualizan tales casos.
- Respecto del último párrafo del artículo 177 de la Ley Nacional impugnada, alega que al suponer la necesidad de decretar la medida cautelar consistente en el aseguramiento de bienes, hace imperativo que en la gran mayoría de los casos el juzgador la decrete, aun cuando no hubiere justificación debidamente fundada y motivada por parte del Ministerio Público.
- Finalmente, en este concepto de invalidez la Comisión Nacional actora alega que la facultad que se otorga al Ministerio Público, en el párrafo quinto del artículo 190 de la Ley Nacional de Extinción de Dominio, posibilita que se vulnere el derecho humano a la privacidad y a la protección de datos personales, ello en virtud de que si bien se podría justificar que por determinadas circunstancias no es posible recabar la autorización del órgano jurisdiccional de manera previa a la obtención de la información de las bases de datos, en caso de que de manera posterior el juez determine que no existió justificación para el acceso a la misma, ya se habría producido un daño irreparable, pues la autoridad administrativa habría tenido ya en su poder información sensible y datos personales de una persona identificada o identificable.

Séptimo concepto de invalidez.

- En este apartado la accionante plantea la inconstitucionalidad del artículo 228, inciso a),⁸ de la legislación nacional controvertida, en virtud de que, dice, al establecer que procederá la venta anticipada de bienes asegurados cuando la enajenación sea necesaria, dada la naturaleza del bien que se encuentra sujeto al proceso de extinción de dominio, incorpora una medida vaga e imprecisa que genera incertidumbre en cuanto a su aplicación, pues revela una descripción ambigua relativa a las características de dichos bienes, por lo cual conculca el derecho humano de seguridad jurídica y el principio de legalidad.

⁸ **Artículo 228.** La Venta Anticipada de los Bienes sujetos al proceso de extinción de dominio procederá en los siguientes casos:

a) Que dicha enajenación sea necesaria dada la naturaleza de dichos bienes.

(...)

- Sostiene que en los incisos del b) al f) del artículo 228 de la Ley Nacional que se combate, sí se encuentra delimitada la hipótesis que justifica la venta anticipada de los bienes asegurados, lo que no se advierte en el supuesto previsto en el inciso a), puesto que la expresión “*dada la naturaleza de los bienes*” es una disposición imprecisa que no aporta los elementos que dejen claro en qué supuesto “*la naturaleza del bien*” hará necesaria su enajenación anticipada, lo que se traduce en una habilitación para que la autoridad administradora proceda de forma arbitraria. Por ende, dice la promovente, resulta patente que permite un margen de aplicación muy amplio que posibilita actuaciones injustificadas, pues autoriza sin precisar categorías ciertas, que cualquier tipo de bien asegurado podrá ser susceptible de venderse anticipadamente, si es calificado como una medida necesaria atendiendo a su naturaleza. Siendo así, refiere que la norma en cuestión hace susceptible de ser enajenada cualquier cosa a través de la venta anticipada, pues permite un amplio margen de ambigüedad, ya que ello se sustenta en una valoración subjetiva acerca del grado de necesidad conforme a su naturaleza, misma que se desconocen los elementos que serán catalogados como naturales del bien del que se trate, mismo que dependerá completamente del criterio de la autoridad administradora de bienes en proceso de extinción de dominio.
- Concluye así, que la hipótesis prevista en el inciso a) del artículo 228 de la Ley Nacional de Extinción de Dominio, se traduce en que las personas propietarias de los bienes sujetos a proceso de extinción de dominio, que hayan sido aseguradas, no tengan plena certeza de qué tipo de bienes serán susceptibles de venta anticipada.

Octavo concepto de invalidez.

- Finalmente, sostiene que el artículo Sexto transitorio del Decreto por el cual se expidió la Ley Nacional de Extinción de Dominio resulta contrario al principio de no retroactividad de la ley, toda vez que prevé que dicha legislación se aplique con independencia de que los supuestos para su procedencia hayan ocurrido con anterioridad a su entrada en vigor, lo cual conlleva a dar efectos normativos hacia el pasado a normas de carácter sustantivo, en perjuicio de la certidumbre jurídica de las personas, en contravención a lo dispuesto en el primer párrafo del artículo 14 de la Constitución Federal y del diverso 9 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.
- Estima que los efectos retroactivos que la disposición transitoria otorga al bagaje normativo del Decreto citado, perjudican gravemente la certidumbre jurídica que el orden legal debe otorgar a las personas, toda vez que prevé que pueda prepararse la promoción de la acción de extinción de dominio respecto de bienes relacionados con delitos que antes del catorce de marzo de dos mil diecinueve no se encontraban siquiera previstos en el texto constitucional como hechos que hicieran factible su ejercicio.
- Refiere que resulta preocupante, que la disposición reclamada permita ejercer la acción de extinción de dominio *ad infinitum* hacia el pasado, por supuestos de procedencia recientemente incluidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, incluso cuando la extinción de dominio no estaba prevista en nuestro orden constitucional.

TERCERO. Registro y turno. Mediante proveído de doce de septiembre de dos mil diecinueve, el Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente acción de inconstitucionalidad, al que correspondió el número **100/2019**; asimismo, ordenó turnar el asunto a la **Ministra Norma Lucía Piña Hernández** para su instrucción.

CUARTO. Admisión y requerimientos. Por auto de trece de septiembre de dos mil diecinueve, la Ministra instructora admitió a trámite la acción de inconstitucionalidad, ordenó dar vista al Congreso de la Unión, a través de sus dos Cámaras (Diputados y Senadores) y al Poder Ejecutivo Federal por ser quienes emitieron y promulgaron la norma impugnada, respectivamente, para que rindieran sus correspondientes informes; se requirió a los primeros el envío de los antecedentes legislativos del Decreto y al segundo, un ejemplar del Diario Oficial de la Federación en que se publicó el mismo. También se dio vista a la Fiscalía General de la República para la formulación de su pedimento.

QUINTO. Informe de la Cámara de Senadores. El Congreso de la Unión, a través de la Cámara de Senadores, al rendir su informe sostuvo la validez de la Ley Nacional de Extinción de Dominio, en el que sustancialmente señaló lo siguiente:

- Sostiene que los artículos combatidos por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos no vulneran ninguno de los preceptos constitucionales y convencionales que cita, al ser en una parte infundados y en otra, inoperantes.
- Expone que el acto legislativo por el que se llevó a cabo la emisión del decreto impugnado se ajustó a los procedimientos establecidos por el pacto federal y demás leyes aplicables a la creación de leyes o decretos, al acatar lo dispuesto en los artículos 71 y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, observando en todo momento los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad a que se refiere el artículo 1° de nuestra Carta Magna, [por lo que realiza una relatoría del procedimiento legislativo].
- Respecto del **primer concepto de invalidez** hecho valer por la comisión accionante, considera que es inatendible, puesto que lo que se pretende reclamar es una supuesta omisión legislativa, y en el caso particular se está ante una “laguna normativa”, la cual está exenta de escrutinio constitucional, dado que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos no demostró que existiera un mandato constitucional para que el Congreso de la Unión legislara en un determinado sentido y esa obligación hubiera sido incumplida por el legislador federal, para ello, trae a consideración lo resuelto en los amparos en revisión 1359/2015 y 1287/2015, resueltos por la Primera Sala y Segunda Salas, respectivamente, de este Alto Tribunal.
- Puntualiza que si lo que se pretende controvertir, es una laguna normativa, deviene inatendible el argumento, toda vez que no se tiene un referente normativo que pueda confrontarse con el orden constitucional, además de que dicho planteamiento no corresponde al rubro de inconstitucionalidad de leyes, sino al de legalidad.
- Por otra parte, considera pertinente mencionar que el artículo 1, fracción V, incisos f), g), h), i) y j), de la Ley Nacional de Extinción de Dominio, no limita la facultad de los ministerios públicos locales para ejercitar la acción de extinción de dominio, pues, dice, en la ley impugnada no se establece que dicha figura procederá solamente para los delitos contemplados en el Código Penal Federal, respectos de los ilícitos por hechos de corrupción, encubrimiento, delitos cometidos por servidores públicos, robo de vehículos y recursos de procedencia ilícita. Para ello hace mención a lo considerado en el Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Justicia y de Estudios Legislativos Segunda, en relación a la Minuta con proyecto de Decreto que reforma el artículo 22 y la fracción XXX del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de extinción de dominio.⁹ Asimismo que los incisos impugnados, tiene como intención regular en forma expresa y limitada los delitos que el Poder Reformador de la Constitución consideró debían vincularse con la figura de extinción de dominio, más no así establecer una descripción normativa de los supuestos que configuran los hechos ilícitos que pudieran dar lugar a la aplicación de dicha figura; y que resulta imposible para la función legislativa pretender especificar los supuestos tipificados en las legislaciones locales.
- Referente al **segundo concepto de invalidez**, delimita los argumentos formulados por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, asimismo, por una parte, los califica de infundados y por otra inoperantes. Estima que el artículo 5, párrafo segundo, de la Ley Nacional de Extinción de Dominio, en la porción normativa impugnada, no vulnera el derecho humano de acceso a la información y al principio de máxima publicidad previstos en los numerales 6° de la Constitución Federal, 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, pues supera un análisis estricto de constitucionalidad al tener una finalidad constitucionalmente imperiosa y ser una limitación idónea, razonable y proporcional, al no permitir que se dañe la seguridad pública, ni el interés general.

⁹ **“TERCERA. DEL SENTIDO DEL DICTAMEN**

(...)

No obstante, consideramos fundamental que para dar claridad y certeza a quienes se encuentran sujetos al procedimiento de extinción de dominio respecto de sus bienes, el texto constitucional deberá establecer y fijar los criterios fundamentales de procedencia de dicha figura mismos que el legislador deberá posteriormente desarrollar en la legislación procedimental única, con la finalidad de establecer un procedimiento que bajo las mismas condiciones y formalidades se lleve a cabo en toda la república, tanto en el fuero federal como en el fuero común para las entidades federativas.”

- Aduce que resulta necesario e idóneo que el legislador federal haya establecido una limitante para que se tenga acceso a la información que sustenta el ejercicio de la extinción de dominio por parte de la representación social, pues sólo de esa manera puede impedirse que un mal manejo de dicha información evite daños al debido proceso, que repercutan en que la figura jurídica de extinción de dominio no pueda ejecutarse sobre un bien patrimonial derivado o puesto al servicio de los hechos ilícitos señalados en el artículo 22 constitucional.
- Asimismo, esgrime que la reserva reclamada resulta proporcional, en tanto existe un costo mayor que la sociedad tendría que resentir, ya que habría incertidumbre sobre el manejo que pudiera dársele a la información que señala el artículo 16 de la Ley Reglamentaria del Artículo 22 constitucional. Que dicho costo se reduce de manera importante introduciendo una restricción para que cualquier persona tenga acceso a dicha información, quien resiente un daño de menor medida al que pueda sufrir la sociedad en su conjunto.
- Aclara que el texto impugnado no establece una reserva indeterminada en cuanto a su temporalidad, puesto que la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, constriñe a los sujetos obligados a que la reserva de información tenga límites; y que en dado caso se pudiera efectuar un ejercicio de aplicación conforme, para superar tal circunstancia.
- En relación con el argumento de que la porción normativa reclamada, resulta similar al artículo 225, párrafo segundo, de la Ley del Sistema Estatal de Seguridad Pública del Estado de Chihuahua, declarado inconstitucional por este Alto Tribunal al resolver la acción de inconstitucionalidad 73/2017, considera que es inoperante, al partir de una premisa falsa, pues resultan claramente divergentes, al haberse emitido en circunstancias distintas y con instituciones de derecho positivo diversas al momento de su emisión.
- Por lo que respecta al **tercer concepto de invalidez**, la Cámara de Senadores señala que el argumento planteado por la Comisión accionante es una interpretación subjetiva e inconducente del artículo 2, fracción XIV, pues la porción normativa reclamada no puede interpretarse aisladamente, puesto que el objetivo de Ley Nacional de Extinción de Dominio es contribuir a abatir la estructura patrimonial y financiera de la delincuencia, mediante la disminución de sus recursos económicos, a fin de inhibir la comisión de los ilícitos que se desprenden del cuarto párrafo del artículo 22 constitucional, en ese sentido, alega que conforme a una interpretación armónica y sistemática al artículo reclamado a la luz del primer párrafo del diverso 7 de la Ley Nacional de Extinción de Dominio, se puede desprender que la "legítima procedencia", debe entenderse no como el destino o el uso que se le dé a un bien, sino que el mismo sea instrumento, objeto o producto de los hechos ilícitos contemplados en el artículo 22 constitucional.
- Referente al artículo 7, fracciones I, II, IV y V, establece que el argumento planteado por la accionante es infundado, pues dichas fracciones no amplían el espectro de aplicación de la acción de extinción de dominio, por lo que se respeta el texto constitucional establecido en el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues la acción de extinción de dominio, sólo será procedente sobre bienes de carácter patrimonial cuya legítima procedencia no pueda acreditarse y se encuentren relacionados con la comisión de delitos.
- Referente a la antinomia que alega la comisión actora, respecto del artículo 15 de la Ley Nacional impugnada, refiere que dicho argumento es infundado, puesto que se soslaya que la buena fe admite prueba en contrario, como lo es todo el caudal probatorio exhibido para iniciar la acción de extinción de dominio y la propia acción formulada por el Ministerio Público. Esto es, que la carga probatoria del bien se actualiza hasta que el representante social ha ofrecido elementos o datos que permitan presumir su conocimiento sobre los actos delictivos, por tanto, la oportunidad de acreditar la buena fe se presenta cuando se da al afectado la posibilidad de desvirtuar los datos o elementos que haya aportado previamente el Ministerio Público; lo que lleva a reconocer la existencia de una carga dinámica o sucesiva de la prueba.
- En relación con el **cuarto concepto de invalidez**, establece que el argumento planteado por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos es infundado, en tanto el artículo 11, párrafo primero, de la Ley Nacional impugnada, respeta el derecho de seguridad jurídica, toda vez que los gobernados tienen pleno conocimiento de que la acción de extinción de dominio es imprescriptible para el caso de bienes que sean de origen ilícito. Asimismo, en razón de que el procedimiento de acción de extinción de dominio que regula la ley reglamentaria del artículo 22 constitucional, tiene como objeto la privación de bienes a quienes se benefician con el producto de la comisión de delitos, al aplicarse en sentencia los bienes en favor del estado, con un destino de interés público en

beneficio de la sociedad, el bien común y la buena fe, porque permiten darle un beneficio social y los convierte en bienes de dominio público inalienables e imprescriptibles. Asimismo, aclara que, si bien el artículo 11 establece la imprescriptibilidad, la propia ley prevé la caducidad del proceso en cualquiera que sea el estado del procedimiento, cuando no se haya efectuado algún acto procesal ni promoción durante un término mayor de un año, lo que otorga certeza y seguridad jurídica al gobernado.

- Afirma que en el proceso legislativo que culminó con la reforma del artículo 22 constitucional, se concibió a la acción de extinción de dominio como imprescriptible, por lo cual, el legislador federal al estipularlo de esta manera en el artículo 11 de la Ley Nacional de Extinción de Dominio, no rebasó el alcance que se le quiso dar a nivel constitucional a dicha figura jurídica.
- Tocante al **quinto concepto de invalidez**, estima que es infundado, puesto que las instituciones policiales a partir de la reforma al artículo 21 constitucional, se tornaron fundamentales en la investigación; es decir, se les reconoció las facultades de investigación para la prevención del delito; en ese sentido, el hecho de que el artículo 16, fracción II, de la Ley Nacional de Extinción de Dominio, habilite al Ministerio Público para que recabe la información que se genere de las investigaciones para la prevención de los delitos que realicen las instituciones policiales locales o federales, no se traduce en que la disposición cuya validez se cuestiona resulte inconstitucional, puesto que las autoridades de seguridad pública pueden realizar tareas de investigación en un contexto preventivo, más no así, para realizar investigaciones que tengan que ver con el esclarecimiento de hechos delictivos, en las cuales las policías deben actuar bajo la conducción y mando del Ministerio Público.
- En cuanto al **sexto concepto de invalidez**, esgrime que el artículo 173, párrafo segundo, de la Ley Nacional impugnada, no afecta los derechos de seguridad jurídica, pues tal disposición no tiene el alcance de ser una medida invasiva del derecho de propiedad de las personas. Que de una interpretación armónica y sistemática de dicho precepto a la luz de los diversos 1, fracción V y 175, del mismo ordenamiento legal, es posible desprender que el Ministerio Público no puede asegurar bienes de carácter patrimonial adquiridos legamente y que no tengan relación alguna con investigaciones derivadas con los hechos ilícitos señalados en el artículo 22 constitucional, así como es obligación de esa representación social que cuando ejerza la atribución reclamada por la comisión accionante, debe notificarla a la persona afectada por un aseguramiento de bienes patrimoniales realizado por el Ministerio Público, que no significa la pérdida del derecho de propiedad sobre dicho bien, toda vez que se puede demostrar su procedencia legítima.
- Aduce que el diverso 177 de la Ley Nacional de Extinción de Dominio, tampoco viola el derecho a la seguridad jurídica, pues el hecho de que el Ministerio Público puede adoptar el aseguramiento de bienes en caso de urgencia u otra necesidad, no se traduce en que el juzgador esté impedido para evaluar y analizar la aplicabilidad del aseguramiento, pues dicha medida precautoria debe someterse posteriormente al escrutinio y decisión de un juez imparcial para que objetivamente pueda determinarse que el ejercicio de la mencionada atribución fue procedente a la luz de las circunstancias y hechos del caso y que se respetaron las reglas de aseguramiento de los bienes, establecidas en el artículo 230 del Código Nacional de Procedimientos Penales.
- Del artículo 190 de la Ley Nacional de Extinción de Dominio, alude que no se deja en estado de indefensión a la parte afectada, ya que el acceso a las bases de datos, corresponde a la preparación de la acción de extinción de dominio, por lo que una vez que se ejerce ésta, se deberá dar a conocer al demandado o a la persona afectada, para que se encuentre en posibilidad de oponer las defensas y excepciones que considere pertinentes, lo cual se reconoce en el artículo 22 de la Ley Nacional impugnada.
- Respecto al **séptimo concepto de invalidez**, advierte que el argumento planteado por el órgano constitucional autónomo es infundado, toda vez que realiza una interpretación subjetiva, aislada e inconducente del inciso a), del artículo 228 de la Ley Nacional impugnada, pues afirma que de una interpretación armónica y sistemática con lo dispuesto en los incisos c), d), e) y f) del mismo artículo, permiten determinar el sentido y alcance del enunciado “dada la naturaleza del bien”. También afirma que la Ley Federal para la Administración y Enajenación de Bienes del Sector Público, acota el margen de apreciación para que un bien pueda ser susceptible de venderse anticipadamente por la autoridad administradora.

- Finalmente, por lo que corresponde al **octavo concepto de invalidez**, esgrime que es infundado, pues para que una ley se considere retroactiva se requiere que obre sobre el pasado y que lesione derechos adquiridos bajo el amparo de leyes anteriores, lo que no sucede con las normas procesales.

SEXTO. Informe de la Cámara de Diputados. El Congreso de la Unión, a través de la Cámara de Diputados, al rendir su informe sostuvo la validez de la Ley Nacional de Extinción de Dominio, en el que sustancialmente señaló lo siguiente:

- Hace valer la causal de improcedencia relativa a la falta de legitimación del órgano promovente, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 19, fracción VIII, 20, fracción II, 59 y 65 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 artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Federal.
- Establece que el Decreto por el que se expidió la Ley Nacional de Extinción de Dominio, resulta formal y materialmente constitucional, al haber sido expedido por el órgano facultado para ello y de conformidad con el procedimiento establecido en la Ley Fundamental para su creación; y advierte que la referida Ley Nacional, resulta materialmente constitucional, al no vulnerar ninguno de los preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, o los instrumentos internacionales suscritos por el Estado Mexicano.
- Respecto del **primer concepto de invalidez**, considera que es infundado, en tanto la comisión accionante se sustenta en una correcta interpretación del artículo 22 constitucional. Afirma que con la Ley Nacional de Extinción de Dominio se pretende que sus disposiciones sean de observancia general y de orden público en toda la república mexicana y para todos los órdenes de gobierno en el ámbito de sus respectivas competencias.
- Que contrario a lo sostenido por el organismo promovente, no se restringe la procedencia de la acción de extinción de dominio en el ámbito local, en virtud de que en concordancia con la Constitución Federal, se establece que procede respecto de bienes de carácter patrimonial cuya legítima procedencia no pueda acreditarse y se encuentren relacionados con las investigaciones derivadas de hechos ilícitos establecidos en la legislación penal de las entidades federativas, cuando en su caso corresponda, atendiendo al tipo legal y competencia local atinente. Así el ámbito de competencia de cada hecho ilícito se encuentra establecido por las leyes federales o locales, según sea el caso.
- Referente al **segundo concepto de invalidez**, manifiesta que los argumentos hechos valer por el órgano promovente son infundados, al derivar de un concepto equívoco del derecho de información pública establecido en el artículo 6° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Así afirma que el derecho de acceso a la información no es absoluto, sino que puede limitarse conforme a lo previsto en la Constitución Federal, lo que es acorde con lo establecido en el artículo 1° constitucional.
- En ese sentido asevera que en la Ley Fundamental restringió el derecho a la información al establecerse categóricamente que la información relativa a la vida privada y los datos personales será protegida en los términos y con las excepciones que fijen las leyes, con lo que se estableció una cláusula de reserva legal por razones de interés público, seguridad nacional, vida privada y datos personales.
- Que, en el caso específico, el proteger diversa información obtenida por el Ministerio Público para la preparación de la acción de extinción de dominio, resulta claramente constitucional y razonable, pues dicha restricción es regulada tanto por la Constitución Federal, como por las leyes de la materia [Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública y Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública]. Por lo que además se encuentra claramente justificada la no divulgación de la información, pues representaría un riesgo real de perjuicio significativo al interés público, ya que causaría un daño mayor al interés de la procuración y administración de justicia en beneficio de la sociedad, colocado sobre el interés de un solo particular.
- Por lo que respecta al **tercer concepto de invalidez**, señala que el argumento planteado por la comisión accionante deviene infundado, en virtud de que deriva de una incorrecta interpretación tanto del artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como del desconocimiento de la naturaleza de la acción de extinción de dominio establecida en dicho precepto constitucional.

- Asevera que la legítima procedencia, no sólo contempla el origen o la obtención lícita de los bienes, sino también el uso o destino lícito de los bienes vinculados al hecho ilícito, tal y como se desprende del artículo 22 constitucional; asimismo, que es importante resaltar que toda persona afectada tiene como garantía el acceso a los medios de defensa adecuados para demostrar la procedencia legítima, del bien sujeto al procedimiento de extinción de dominio.
- En relación con el **cuarto concepto de invalidez**, establece que el argumento planteado por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos es infundado, en virtud de que deriva de una incorrecta interpretación del artículo 22 constitucional, así como de la norma nacional impugnada. Asevera lo anterior, en tanto la norma impugnada no contradice el texto constitucional, ya que la Constitución Federal no establece de manera expresa disposición alguna que prohíba a la norma ordinaria señalar reglas para la prescripción de la acción de extinción de dominio.
- Establece que el artículo 11, párrafo primero, de la Ley Nacional impugnada, no genera incertidumbre alguna, ya que la prescripción que regula la norma secundaria alude sólo al espacio de tiempo para la extinción del derecho a ejercitarse por parte del órgano investigador y que sea proclive para pasar al dominio del estado, los bienes que han formado parte de la infraestructura de la delincuencia organizada por los delitos previstos en el artículo 22 constitucional. Así, se prevé la imprescriptibilidad a efecto de que no sea el simple transcurso del tiempo el que legitime la posesión o la propiedad de bienes que fueron adquiridos de manera ilícita.
- Afirma que este segmento de la imprescriptibilidad de la acción de extinción de dominio deriva de la finalidad del legislador ordinario para establecer un mecanismo jurídico eficaz que vulnere la estructura financiera del crimen organizado y la obtención a favor del Estado Mexicano de los recursos activos que resulten del enriquecimiento derivado de una actividad criminal, con el objetivo de disponer de dichos activos en la aplicación a programas sociales en beneficio de la sociedad mexicana.
- Tocante al **quinto concepto de invalidez**, estima que las manifestaciones que aduce la comisión accionante son claramente infundadas, toda vez que derivan de una incorrecta interpretación tanto del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como de las bases de la Ley Nacional de Extinción de Dominio. En ese sentido la fracción II del artículo 16 impugnado, no transgrede el texto del artículo 21 de la Constitución Federal, ya que efectivamente la acción de investigación para la prevención de delitos no implica que los elementos encargados de la investigación desempeñarán sus funciones a esclarecer hechos delictivos o infracciones administrativas, cuando en realidad aún no han sido cometidos, ya que se trata de una fase preventiva, es decir, previa a la actualización en el mundo fáctico de conductas ilícitas.
- Explica que las instituciones de seguridad pública, incluyendo el Ministerio Público, son las encargadas de brindar la seguridad pública, la cual comprende la prevención de delitos, la investigación y su persecución, de conformidad con los artículos 21 constitucional y 2 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Así también, que las corporaciones policiacas también realizarán funciones de investigación bajo el mando del Ministerio Público y éste, dentro de su ámbito de acción en la prevención especial y general de los delitos, así como la investigación y su persecución, además de realizar investigaciones para la prevención delictiva.
- En cuanto al **sexto concepto de invalidez**, esgrime que las manifestaciones vertidas por la parte accionante son infundadas, toda vez que derivan de una incorrecta definición del principio de legalidad, así como de los artículos 14 y 16 constitucionales y la exigencia del previo control constitucional.
- Afirma que al consistir en actos de molestia las prescripciones establecidas en las porciones normativas impugnadas, no es necesario el control judicial previo, y su constitucionalidad es visible al sostener el deber de informar y justificar dentro de los cinco días siguientes, ante el órgano jurisdiccional, las medidas precautorias adoptadas por el Ministerio Público, las cuales deberán ser fundadas y motivadas apropiadamente.
- Respecto al **séptimo concepto de invalidez**, advierte que el argumento planteado por el órgano constitucional autónomo deviene infundado, al partir de una incorrecta interpretación de los principios de seguridad jurídica y legalidad, así como de la porción normativa impugnada. En ese sentido, establece que el hecho relativo a que no se establezcan definiciones o conceptualizaciones específicas, no torna inconstitucional una norma, pues será la propia autoridad administrativa quien, atendiendo al caso concreto y específico, establecerá la fundamentación que corresponda. Así, el

hecho de que las disposiciones no establezcan en cada caso, la necesidad de fundar y motivar su ejercicio no condiciona su constitucionalidad, pues en el caso de que la autoridad no se sujete a dichos imperativos, el problema no radica en la constitucionalidad de la norma, sino en la legalidad de la actuación de la autoridad.

- Finalmente, por lo que corresponde al **octavo concepto de invalidez**, sostiene que el argumento de la comisión accionante es infundado. Así, señala que si una ley o acto concreto de aplicación no afecta derechos adquiridos, sino simples expectativas de derecho, no se viola la garantía de irretroactividad de la ley prevista en el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Puntualiza que un derecho adquirido es una facultad adherida al patrimonio de una persona y que por tales características no se le puede quitar o vulnerar, por lo cual su conservación está garantizada, lo que no opera respecto de normas procedimentales.

SÉPTIMO. Informe de la autoridad promulgadora. El Poder Ejecutivo Federal, al rendir su informe sostuvo la validez del decreto impugnado, de conformidad con los argumentos que esencialmente se citan:

- Estima que es infundado el **primer concepto de invalidez**, dado que afirma que no excluye la aplicación de la Ley Nacional de Extinción de Dominio a las entidades federativas; tan así que de la propia fracción I, del mismo artículo, establece que la mencionada Ley Nacional tiene por objeto regular la extinción de dominio de bienes a favor del estado, por conducto del Gobierno Federal y de las Entidades Federativas, según corresponda. Asimismo, señala, entre otros, que de la propia exposición de motivos contenida en la iniciativa con proyecto de decreto por el que se expide la Ley Nacional de Extinción de Dominio se advierte lo siguiente: *“La presente iniciativa propone la expedición de una ley con un ámbito de aplicación nacional, por lo que sus disposiciones serán de observancia general y de orden público en toda la República Mexicana y para todos los órdenes de gobierno en el ámbito de sus respectivas competencias...”*
- En ese tenor, asevera que con base en una interpretación conforme a la luz del artículo 73, fracción XXX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el precepto combatido puede ser interpretado en el sentido de que la referida Ley Nacional debe ser observada por las autoridades locales, respecto de los delitos que se prevén, siempre y cuando, tengan competencia para investigar y perseguir dichas conductas ilícitas.
- Considera infundado el **segundo concepto de invalidez**, –en el que se impugna el artículo 5, segundo párrafo, de la Ley Nacional impugnada– puesto que el derecho de acceso a la información no es absoluto y puede ser limitado temporalmente, por razones de interés público y seguridad nacional. Así afirma que, de una interpretación literal del dispositivo combatido, la cual coincide con una interpretación sistemática y armónica de la normatividad aplicable en materia de acceso a la información pública, la divulgación o reserva de la información que se encuentre relacionada con el procedimiento de extinción de dominio se sujetara a las disposiciones aplicables en la materia.
- Por otra parte, asevera que el procedimiento de extinción de dominio, guarda estrecha relación con el contenido de las investigaciones ministeriales para la persecución de los delitos y procuración de justicia, pues ambos procesos, a pesar de ser autónomos, se tramitarán de manera paralela, por lo que es necesario reservar la información a que se refiere el artículo 5 impugnado, en relación con el 16 de la propia Ley Nacional impugnada, pues de dar acceso al público en general, sobre el contenido del procedimiento, ineludiblemente tendrá como efecto mermar el sigilo de las averiguaciones previas.
- Así sostiene, que la reserva a la información que obtenga el Ministerio Público para la preparación de la acción de extinción de dominio busca evitar el acceso público, con miras a impedir la obstrucción, lo cual debe entenderse inmerso dentro de una cuestión de interés público, al perseguir precisamente, debilitar las organizaciones delictivas, a través de su patrimonio. Por lo que es claro que esa medida legislativa impugnada, tiene una finalidad legítima de interés público, válida en una sociedad democrática, que se encuentra en una ley, formal y materialmente, de manera que se cumple con las exigencias y estándares constitucionales y convencionales para establecer limitantes al derecho de acceso a la información. Para ello, realiza el análisis de la medida legislativa a la luz de cada uno de los elementos de proporcionalidad, a fin de demostrar que no es violatoria del derecho de acceso a la información.
- Por otra parte, sostiene que contrario a lo que impugna la comisión accionante, la reserva de información relativa a la preparación de la acción de extinción de dominio, podrá tener una vigencia de diez años, como límite máximo, en congruencia con la legislación en materia de transparencia y acceso a la información.

- Concluye respecto de este concepto de invalidez, que lo resuelto en la acción de inconstitucionalidad 73/2017 [en la que se analizó la validez del artículo 225, párrafo segundo, de la Ley del Sistema Estatal de Seguridad Pública del Estado de Chihuahua] no es aplicable al supuesto que aquí se plantea [artículo 5, párrafo segundo, de la Ley Nacional de Extinción de Dominio], pues las disposiciones impugnadas establecen distintos supuestos de reserva y no son susceptibles de ser analizadas de forma análoga.
- Con respecto al **tercer concepto de invalidez**, refiere que es infundado el argumento vertido por la comisión accionante, ya que la intención del Constituyente no fue la de limitar la categoría de bienes susceptibles de ser afectados por la Ley Nacional de Extinción de Dominio, ni mucho menos eliminar diversos elementos relativos a los bienes respecto de los cuales se podrá ejercer la acción. Afirma lo anterior, en tanto que la figura de extinción de dominio, no se limita a aquellos bienes de origen ilícito, sino que contempla a aquéllos que sirvan de instrumento para la comisión de alguno de los delitos precisados en el artículo 22 constitucional.
- Respecto a la antinomia que alega la comisión accionante, advierte que es infundado dicho argumento en tanto el numeral impugnado –artículo 15 – puede interpretarse en un solo enunciado, a saber: se presumirá la buena fe en la adquisición y destino de los bienes, siempre y cuando la parte demandada y las personas afectadas acrediten lo previsto en dicha disposición. Así las cosas, la buena fe deberá acreditarse cuando se da al afectado la posibilidad de desvirtuar los datos o elementos que haya aportado previamente el Ministerio Público, lo que se traduce en lo que se ha entendido como la carga dinámica o sucesiva de la prueba en materia de extinción de dominio.
- En relación con el **cuarto concepto de invalidez**, estima que es infundado, en tanto la imprescriptibilidad de la acción de extinción de dominio en el caso de bienes que sean de origen ilícito no vulnera lo establecido por el Constituyente, sino que únicamente tiene la función de reglamentar lo señalado por la Norma Fundamental. Así la intención del legislador, al prever la imprescriptibilidad respecto de los bienes que sean de origen ilícito, y su diferenciación con los bienes de destinación ilícita, es establecer un mecanismo que impida que los bienes cuya procedencia sea ilegítima, adquieran una calidad de licitud por el simple transcurso del tiempo.
- Referente al **quinto concepto de invalidez**, aduce que los argumentos de la comisión accionante resultan infundados, ya que los sustenta bajo una premisa falsa, puesto que dicho precepto impugnado, no tiene como finalidad regular la facultad de las autoridades competentes de cualquier fuero para realizar actos de investigación para la prevención de los delitos.
- Reseña que la reforma al artículo 21 constitucional se planteó para acoger la necesidad de imponer en las policías la obligación de investigar delitos, a fin de recoger la práctica internacional consistente en que la policía puede recibir denuncias de hechos delictivos e iniciar investigaciones iniciales en respuesta a estas denuncias, así la policía, operaría en coordinación con el Ministerio Público; por lo que se propuso la existencia de una nueva coordinación entre el Ministerio Público y las instituciones policíacas de los tres órdenes de gobierno, para lograr la integración nacional de los esfuerzos de seguridad pública en torno a la investigación de los delitos, además de la investigación de inteligencia y preventiva.
- Referente al **sexto concepto de invalidez**, considera que las alegaciones realizadas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, son infundadas en tanto que el artículo 173, párrafo segundo, no vulnera el principio de seguridad jurídica, ya que el numeral 16 constitucional, no establece como requisito para la adopción de una medida cautelar, un control judicial, ni *ex ante* ni *ex post*; de ahí que considera que el control posterior a que se refiere dicha norma es un mecanismo de protección adicional que proporciona el legislador, a fin de garantizar que los bienes de los gobernados no serán asegurados de manera arbitraria. Así, enfatiza que las medidas cautelares decretadas en el procedimiento de extinción de dominio, no contienen una decisión jurisdiccional sustantiva, sino que tienen por objeto conservar o asegurar la permanencia de una situación fáctica concreta, para salvaguardar la integridad de la litis, además porque la esencia de las medidas cautelares corresponde a la de los actos de molestia y no a los privativos, lo que significa, que a pesar de afectar su esfera jurídica, sólo restringen de forma provisional un derecho con el objeto de proteger determinados bienes jurídicos.
- Por otra parte, destaca que respecto del diverso 190, párrafo quinto, de la Ley Nacional impugnada, no permite que la información que se recabe por el Ministerio Público, sin un control judicial previo, sea empleada indebidamente por éste, pues se limita a disponer de un caso excepcional en el que se podrá informar al órgano jurisdiccional sobre la información a la que se tuvo acceso en base de datos.

- Califica de infundado el **séptimo concepto de invalidez**, en tanto que de una interpretación literal del artículo 228 de la Ley Nacional impugnada, es posible advertir que en su integridad, establece supuestos genéricos y categorías de bienes que pueden ser sujetos a una venta anticipada, pero que en dado caso no le puede ser exigible al legislador, que prevea todos los supuestos posibles en la realidad, por lo que la finalidad del inciso a), fue para evitar que se limite la actuación de las autoridades para llevar a cabo una venta anticipada, no sólo por la naturaleza del bien, por sí misma, sino también por las circunstancias que rodean su conservación o almacenamiento. Asimismo, las autoridades deberán fundar y motivar la determinación que de sustento a la venta anticipada.
- Finalmente, referente al **octavo concepto de invalidez**, señala que las normas aplicables a la fase preparatoria del procedimiento de extinción de dominio no son sustantivas, sino procesales, además, de que no trascienden a un derecho sustantivo adquirido de persona alguna. Así, la Ley Nacional de Extinción de Dominio, lejos de generar una afectación a los gobernados sujetos al procedimiento, desarrolla de manera más efectiva los principios de seguridad jurídica, legalidad y debido proceso, puesto que se ejerce respecto de aquellos bienes de carácter patrimonial cuya legítima procedencia no pueda acreditarse, en particular, bienes que sean instrumento, objeto o producto de los hechos ilícitos, y no así, respecto de alguna persona por hechos constitutivos de delitos.

OCTAVO. Opinión de la Fiscalía General de la República. Manifestó esencialmente lo siguiente:

- Considera –al referirse al primer concepto de invalidez– que el presente medio de control es improcedente, puesto que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, hace valer violaciones a la Constitución Federal, sin que esa representación social, advierta argumentos tendentes a demostrar la transgresión a los derechos humanos, por lo que afirma, que este Alto Tribunal, se encuentra imposibilitado para realizar el estudio de constitucionalidad de las normas impugnadas.
- Al respecto, alega que se actualiza la causal de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VIII, en relación con los diversos 20, fracción II y 65, todos de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como el numeral 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Federal; pues, dice, el órgano accionante carece de legitimación, en tanto sus argumentos no se encuentran relacionados con la transgresión a los derechos humanos.
- Respecto al **primer concepto de invalidez** aduce que sí fue la intención de legislador incluir los delitos del fuero común correlativos a los delitos previstos en el Código Penal Federal. Asimismo, que de la propia Ley Nacional se desprende que su objeto es la extinción de dominio de bienes a favor del Estado por conducto del gobierno federal y de las entidades federativas, según corresponda.
- Referente al **segundo concepto de invalidez**, estima que la comisión accionante debió fundar y motivar porqué la reserva prevista en la Ley Nacional, no cumple el estándar del artículo 133 y no afirmar dogmáticamente que no se puede establecer la reserva de la información en una ley. Así, constata que el ejercicio de la acción de extinción de dominio se basa en la existencia de elementos relativos a un hecho ilícito, en ese sentido es claro que la información derivada de la investigación de los hechos, así como la relativa a los bienes patrimoniales debe ser reservada.
- Concerniente al **tercer concepto de invalidez**, esgrime que es infundado, en ese tenor, refiere que la voluntad del poder reformador fue que la extinción de dominio se ejercitará a través de un procedimiento jurisdiccional y autónomo de la materia penal, sobre bienes que sean instrumento, objeto o producto de actividades ilícitas en perjuicio grave del orden público. Así, el hecho de que el artículo 22 constitucional no establezca todas las hipótesis para la procedencia de la acción de extinción de dominio en relación con los bienes, así como su destino y utilización, es porque no se puede exigir tal especificidad, ya que es en las leyes reglamentarias en las que el legislador ordinario despliega sus facultades de creación normativa.
- Por otra parte, sostiene que el artículo 15 de la Ley Nacional impugnada no vulnera el principio de seguridad jurídica, en virtud de que al establecer los requisitos que deberá acreditar la parte demandada y las personas afectadas para gozar de la presunción de buena fe, en la adquisición y destino de los bienes materia de extinción de dominio, respeta las garantías de los sujetos intervinientes, en tanto el titular del bien deberá aportar los elementos de prueba que razonablemente conduzcan al juzgador a la convicción de que el bien tiene un origen lícito.

- En relación con el **cuarto concepto de invalidez**, en esencia coincide con los argumentos vertidos tanto por el Poder Ejecutivo Federal, como por la Cámara de Diputados, al rendir sus respectivos informes.
- Tocante al **quinto concepto de invalidez**, establece que es infundado, toda vez que la comisión accionante parte de una inexacta interpretación de la atribución de investigación a la que hace referencia la norma que se impugna y, por ende, arriba a una falsa conclusión. Afirma que la investigación preventiva llevada a cabo por las policías sí tiene sustento constitucional y legal; y que la facultad consistente en que el Ministerio Público recabe información de la generada en las investigaciones para la prevención de los delitos que realicen las autoridades competentes de cualquier fuero, no está viciada de origen.
- Precisa que el **sexto concepto de invalidez** deviene infundado, en tanto el aseguramiento de bienes en caso de urgencia u otra necesidad debidamente fundamentada, sólo es una medida provisional con el objeto de evitar la posible enajenación, el menoscabo, el ocultamiento o dilapidación de los bienes respecto de los cuales se pretende ejercer la acción de extinción de dominio, en perjuicio del estado; así, la privación del derecho no es definitiva, al ser un acto de molestia.
- Referente al **séptimo concepto de invalidez**, precisa que es infundado, en virtud de que se estima que la venta anticipada dada la naturaleza de los bienes, no permite que la autoridad facultada para ello lo haga de forma arbitraria, ya que deberá precisar la naturaleza de dichos bienes, fundando y motivando debidamente su determinación.
- Finalmente, en relación con el **octavo concepto de invalidez**, advierte que la procedencia de la acción de extinción de dominio no está sujeta a una temporalidad, como lo es la fecha en que se cometieron los hechos ilícitos o el momento en que se haya adquirido la propiedad de los bienes de carácter patrimonial, sino que es requisito *sine quo non*, que no se acredite la legítima procedencia o uso de dichos bienes, así como que no se haya ejercido con antelación la extinción de dominio.

NOVENO. Cierre de instrucción. Recibidos los informes de las autoridades, formulados los alegatos, y al encontrarse debidamente instruido el procedimiento, mediante proveído de **tres de diciembre de dos mil diecinueve**, se ordenó el cierre de la instrucción a efecto de elaborar el proyecto de resolución en la presente acción de inconstitucionalidad.

CONSIDERANDO

PRIMERO. Competencia. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad de conformidad con lo dispuesto en los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, toda vez que se solicita la declaración de inconstitucionalidad de diversos preceptos de la Ley Nacional de Extinción de Dominio, así como del artículo Sexto transitorio del Decreto por el que se expidió ésta.

SEGUNDO. Normas impugnadas. De la lectura integral del recurso en el cual se contiene la demanda de acción de inconstitucionalidad promovida por la comisión Nacional de los Derechos Humanos, este Tribunal Pleno advierte que se controvierte la validez de los siguientes preceptos: artículos 1, fracción V, incisos f), g), h), i) y j) en sus párrafos segundos; 2, fracción XIV, en la porción normativa "*o bien, el uso o destino lícito de los Bienes*"; 5, párrafo segundo, en la porción normativa "*La información obtenida por el Ministerio Público para la preparación de la acción de extinción de dominio, será estrictamente reservada hasta que la misma sea presentada ante la autoridad judicial.*"; 7, fracciones I, II, IV y V; 9, en su totalidad y en específico los incisos 2, en la porción normativa "*o destinación*", e inciso 4; 11, párrafo primero; 15; 16, fracción II; 173, párrafo segundo, en la porción normativa "*En caso de urgencia u otra necesidad debidamente fundamentada, el Ministerio Público podrá adoptar tales medidas, debiendo someterlas a control judicial posterior tan pronto sea posible.*"; 177, último párrafo; 190, párrafo quinto, en la porción normativa "*En los casos en los cuales no se pueda recabar la autorización respectiva, por razón de la hora, del día, de la distancia o del peligro en la demora, se deberá informar y justificar dentro de los cinco días siguientes, ante el órgano jurisdiccional.*"; y 228, inciso a), todos de la Ley Nacional de Extinción de Dominio, así como el Sexto transitorio del Decreto por el que se expidió ésta.

Se efectúa esta precisión, en atención a que aun cuando la parte actora, en el apartado III de su demanda, denominado "*norma general cuya invalidez reclama*", señaló la totalidad del Decreto por el que se expidió la Ley Nacional de Extinción de Dominio, publicado en el Diario Oficial de la Federación el nueve de agosto de dos mil diecinueve, lo cierto es que de la lectura íntegra de su recurso inicial se desprende que son esos preceptos y porciones normativas los que, de manera concreta, combate.

TERCERO. Oportunidad. En principio, debe tenerse en cuenta que el artículo 105, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá “**de las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución**”, las cuales “**podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de la publicación de la norma**” impugnada.

En congruencia con lo anterior, el artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, textualmente establece:

*“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.”

El contenido de los preceptos constitucional y legal antes citados permite establecer que tratándose de acciones de inconstitucionalidad, **el plazo para la interposición de la demanda es de treinta días naturales** contados a partir del día siguiente al en que se publique la norma impugnada en el correspondiente medio oficial, de lo que se sigue que, **para efectos del cómputo del plazo aludido, no se deben excluir los días inhábiles**, en la inteligencia de que si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda se podrá presentar al primer día hábil siguiente.

En el caso, los preceptos impugnados **se publicaron** en el Diario Oficial de la Federación **el viernes nueve de agosto de dos mil diecinueve**, por lo que el plazo para ejercer la acción de inconstitucionalidad **inició el sábado diez de agosto y concluyó el domingo ocho de septiembre del mismo año**.

En consecuencia, según consta en el sello asentado al reverso de la foja ciento cincuenta y seis del expediente, si la demanda se presentó el **nueve de septiembre de dos mil diecinueve**, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en términos del supuesto normativo a que alude el artículo 60 de la ley reglamentaria que rige a este asunto –si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente–, debe concluirse que su presentación fue **oportuna**.

CUARTO. Legitimación. En el caso, se encuentra satisfecho este presupuesto indispensable para el ejercicio de la acción.

El artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Federal, dispone:

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

(...)

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

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

(...)

g) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal 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.”

Ahora bien, la demanda que dio origen a la presente acción de inconstitucionalidad fue suscrita por **Luis Raúl González Pérez**, en su entonces carácter de **Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos**, lo que acreditó con la copia de su designación en ese cargo por el Pleno del Senado de la República.

En esa demanda, como ya se dijo, se plantea la inconstitucionalidad de diversos artículos de la Ley Nacional de Extinción de Dominio, publicada en el Diario Oficial de la Federación el nueve de agosto de dos mil diecinueve, esto es, se alega la inconstitucionalidad de preceptos de una legislación que deberá aplicarse por **autoridades federales y estatales**.

Por ende, la aludida parte actora tiene legitimación para demandar la inconstitucionalidad de los artículos 1, fracción V, incisos f), g), h), i) y j) en sus párrafos segundos; 2, fracción XIV, en la porción normativa “o bien, el uso o destino lícito de los Bienes”; 5, párrafo segundo, en la porción normativa “La información obtenida por el Ministerio Público para la preparación de la acción de extinción de dominio, será estrictamente reservada

hasta que la misma sea presentada ante la autoridad judicial.”; 7, fracciones I, II, IV y V; 9, en su totalidad y en específico los incisos 2, en la porción normativa “o *destinación*”, e inciso 4; 11, párrafo primero; 15; 16, fracción II; 173, párrafo segundo, en la porción normativa “En caso de urgencia u otra necesidad debidamente fundamentada, el Ministerio Público podrá adoptar tales medidas, debiendo someterlas a control judicial posterior tan pronto sea posible.”; 177, último párrafo; 190, párrafo quinto, en la porción normativa “En los casos en los cuales no se pueda recabar la autorización respectiva, por razón de la hora, del día, de la distancia o del peligro en la demora, se deberá informar y justificar dentro de los cinco días siguientes, ante el órgano jurisdiccional.”, y 228, inciso a), todos de la Ley Nacional de Extinción de Dominio, así como el Sexto transitorio del Decreto por el que se expidió ésta.

Al respecto, no se soslaya que la Cámara de Diputados hace valer como causa de **improcedencia** la relativa a que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos carece de **legitimación** para promover la acción de inconstitucionalidad en atención a que los preceptos impugnados pertenecen a una norma “**nacional**” no así a una norma “**federal**”.

Por tal motivo, dice, no se actualiza la hipótesis normativa prevista en el artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución; y ello deriva en que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos carezca de legitimación.

Esta alegación debe **desestimarse**.

Es incorrecto el argumento en el cual la Cámara de Diputados aduce que, en términos del artículo 105 constitucional, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos carece de legitimación para impugnar normas “nacionales”.

Como se dijo, el previamente transcrito artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución, establece que la Comisión estará **legitimada** para plantear acciones de inconstitucionalidad tanto contra **leyes de carácter federal** como contra **leyes locales** (leyes de las entidades federativas).

Tal disposición, de acuerdo con una interpretación teleológica objetiva (particularmente atendiendo al sentido más razonable de la norma) implica que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos está, entre otros supuestos, **legitimada** para hacer valer **acciones de inconstitucionalidad** respecto de **leyes emitidas por el Congreso de la Unión**, o bien, contra aquellas que sean emitidas por las **legislaturas locales**.

Esto es, la **finalidad** del artículo 105, fracción II, de la Constitución es la de establecer normas jurídicas que indican de manera taxativa quiénes se encuentran legitimados para ejercer el medio de control constitucional denominado “acción de inconstitucionalidad”, y para ello en esa norma se acudió a un **criterio que atiende al origen** (federal o local) **de la ley que se pretende impugnar**.

En consecuencia, el artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución cuando hace referencia a **leyes de carácter federal** alude a **leyes emitidas por el Congreso de la Unión**, y cuando se refiere a **leyes de las entidades federativas**, apunta a **leyes emitidas por las legislaturas locales**.

Por ende, si en el caso la Ley Nacional de Extinción de Dominio es una **ley emitida por el Congreso de la Unión** ello, *per se*, es suficiente para considerar que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos se encuentra legitimada para impugnarla a través de una acción de inconstitucionalidad.

Apoya la conclusión anterior, la tesis de jurisprudencia número P./J. 7/2007 que es del tenor literal siguiente:

“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. QUIÉNES SE ENCUENTRAN LEGITIMADOS PARA PROMOVERLA ATENDIENDO AL ÁMBITO DE LA NORMA IMPUGNADA. La fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece de manera limitativa y expresa quiénes son los sujetos legitimados para promover una acción de inconstitucionalidad; sin embargo, no todos ellos pueden plantear ese medio de control constitucional contra cualquier ley, sino que su legitimación varía en función del ámbito de la norma que pretende impugnarse, es decir, si se trata de **leyes federales, locales, del Distrito Federal o de tratados internacionales**. Así, tratándose de la impugnación de **leyes federales, están legitimados**: 1. El 33% de los Diputados del Congreso de la Unión; 2. El 33% de los Senadores del Congreso de la Unión; 3. El Procurador General de la República; 4. Los partidos políticos con registro federal, si se trata de leyes de naturaleza electoral; y 5. **La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, si se trata de leyes que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución Federal**. Por su parte, contra **leyes locales** están legitimados: 1. El 33% de los Diputados de la Legislatura Local que corresponda; 2. El Procurador General de la República; 3. Los partidos políticos con registro federal o aquellos que sólo tengan registro en el Estado de que se trate, siempre y cuando se impugne una ley electoral; y 4. **La Comisión Nacional de los Derechos**

Humanos y los órganos estatales protectores de derechos humanos, si se trata de leyes que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución Federal. Cuando la impugnación verse contra leyes del Distrito Federal, tendrán legitimación: 1. El 33% de los integrantes de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal; 2. El Procurador General de la República; 3. Los partidos políticos con registro federal o aquellos que sólo tengan registro ante el Instituto Electoral del Distrito Federal, siempre que se trate de la impugnación de una ley electoral; y 4. **La Comisión Nacional de los Derechos Humanos** y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, cuando se trate de leyes que vulneren los consagrados en la Constitución Federal. Finalmente, **tratándose de tratados internacionales**, pueden impugnarlos: 1. El 33% de los Senadores del Congreso de la Unión; 2. El Procurador General de la República; y 3. **La Comisión Nacional de los Derechos Humanos**, si se trata de un tratado internacional que vulnere los derechos humanos consagrados en la Constitución Federal.”

En este orden de ideas, **incluso atendiendo** a un criterio de legitimación para plantear acciones de inconstitucionalidad basado en el **fuero de la autoridad que ha de aplicar la norma**, es decir, si la norma ha de aplicarse por una autoridad del **fuero federal** o bien por una del **fuero local**, de cualquier modo es factible concluir que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos está legitimada para intentar la acción de inconstitucionalidad que nos ocupa.

Se asevera esto último, ya que si la Comisión está facultada para controvertir normas que han de aplicarse en uno y otro fuero; ello implica que puede impugnar, mediante una acción de inconstitucionalidad, leyes **nacionales** emitidas por el Congreso de la Unión, pues éstas –las leyes nacionales– eventualmente han de ser aplicadas tanto por autoridades del fuero federal como del fuero local.

Es por estas razones que, adverso a lo que alega el Congreso de la Unión (Cámara de Diputados), la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sí está legitimada para controvertir la Ley Nacional de que se habla.

QUINTO. Causas de improcedencia. Previo a analizar la constitucionalidad de las normas impugnadas, el Pleno de esta Suprema Corte debe estudiar las causas de improcedencia hechas valer, así como, en su caso, las que advierta de oficio; ello con fundamento en los artículos 65 y 19 de la ley reglamentaria.¹⁰

Ahora bien, la Cámara de Diputados y la Fiscalía General de la República alegan que la legislación impugnada no vulnera los derechos humanos reconocidos en la Constitución; y ello deriva en que la presente acción de inconstitucionalidad sea improcedente.

Particularmente, la Fiscalía General de la República insiste en que la acción de inconstitucionalidad es improcedente por cuanto hace al primer concepto de invalidez (sic), ya que la Comisión actora alega la invalidez del artículo 1, fracción V, incisos f), g), h), i) y j) en sus párrafos segundos de la Ley; pero, dice la Fiscalía, no se advierten argumentos tendentes a demostrar la transgresión a los derechos humanos, sino que sólo se hacen valer argumentos relacionados con la invasión a esferas competenciales.

Tal alegación de improcedencia debe **desestimarse** ya que el análisis de los artículos controvertidos de la Ley Nacional de Extinción de Dominio y la respuesta a cada uno de los conceptos de invalidez que formula la parte actora, **es un aspecto que, evidentemente, atañe al estudio de fondo** no así a un aspecto de procedencia de la acción de inconstitucionalidad.

Esto último, encuentra sustento en la jurisprudencia **P.J. 36/2004**, de rubro y texto siguientes:

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

¹⁰ **Artículo 19.** Las controversias constitucionales son improcedentes: I. Contra decisiones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; II. Contra normas generales o actos en materia electoral; III. Contra normas generales o actos que sean materia de una controversia pendiente de resolver, siempre que exista identidad de partes, normas generales o actos y conceptos de invalidez; IV. Contra normas generales o actos que hubieren sido materia de una ejecutoria dictada en otra controversia, o contra las resoluciones dictadas con motivo de su ejecución, siempre que exista identidad de partes, normas generales o actos y conceptos de invalidez, en los casos a que se refiere el artículo 105, fracción I, último párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; V. Cuando hayan cesado los efectos de la norma general o acto materia de la controversia; VI. Cuando no se haya agotado la vía legalmente prevista para la solución del propio conflicto; VII. Cuando la demanda se presentare fuera de los plazos previstos en el artículo 21, y VIII. En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de esta ley. En todo caso, las causales de improcedencia deberán examinarse de oficio. [...]

Artículo 65. En las acciones de inconstitucionalidad, el ministro instructor de acuerdo al artículo 25, podrá aplicar las causales de improcedencia establecidas en el artículo 19 de esta ley, con excepción de su fracción II respecto de leyes electorales, así como las causales de sobreseimiento a que se refieren las fracciones II y III del artículo 20. La (sic) causales previstas en las fracciones III y IV del artículo 19 sólo podrán aplicarse cuando los supuestos contemplados en éstas se presenten respecto de otra acción de inconstitucionalidad. [...]

Por tanto, **será al dar respuesta al primer concepto de invalidez en donde se analice la naturaleza de la alegación planteada por la Comisión actora.**

Al no advertirse de forma oficiosa diversa causal de improcedencia, a continuación se dará respuesta a los conceptos de invalidez.

SEXTO. Estudio. Algunos conceptos de invalidez son fundados; otros deben desestimarse.

1. Primer concepto de invalidez [impugnación del artículo 1, fracción V, incisos f), g), h), i) y j), en sus respectivos párrafos segundos].

TEMA: Supuestos de procedencia de la acción.

Respecto de este tópico la *causa petendi* de la actora se sustenta en dos alegaciones torales:

- a) Que el artículo 1, en las porciones controvertidas, de la Ley Nacional impugnada **no es preciso** por cuanto hace a los supuestos de procedencia de la acción de extinción de dominio (lo que deriva en inseguridad jurídica para los gobernados); y
- b) Que el artículo 1 de la ley impugnada es injustificadamente sub-inclusivo y redundante en la disminución de la eficacia de una figura de orden público (la acción de extinción de dominio) que, desde sus orígenes, fue diseñada como herramienta para el combate frontal a un tipo especial de delincuencia a través de la disminución de sus recursos materiales.

Así es, en el primer concepto de invalidez la Comisión Nacional de los Derechos Humanos aduce que el artículo 1, fracción V, incisos f), g), h), i) y j), **en sus respectivos párrafos segundos**, de la Ley Nacional de Extinción de Dominio, contravienen los artículos 22 y 73, fracción XXX, de la Constitución, en atención a que en ese artículo de la Ley se estableció la **procedencia** de la acción de extinción de dominio **únicamente respecto de hechos ilícitos del fuero federal, previstos en el Código Penal Federal**, pero **excluyó la procedencia respecto de hechos ilícitos equivalentes en los códigos penales de las entidades federativas.**

El artículo 1, fracción V, de la ley, en las porciones impugnadas, establece:

“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:

(...)

V. Los criterios para el destino de los Bienes cuyo dominio se declare extinto en sentencia y, en su caso, la destrucción de los mismos.

Para los efectos de esta Ley son hechos susceptibles de la extinción de dominio, de conformidad con el párrafo cuarto del artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los siguientes:

(...)

f) Delitos por hechos de corrupción.

Los contemplados en el Título Décimo, Delitos por hechos de corrupción, Capítulo I del Código Penal Federal.

g) Encubrimiento.

Los contemplados en el artículo 400, del Código Penal Federal.

h) Delitos cometidos por servidores públicos.

Los contemplados en el Título Décimo, Delitos por hechos de corrupción, Capítulo II, Ejercicio ilícito de servicio público y el Título Decimoprimer, Delitos cometidos contra la administración de justicia, del Código Penal Federal.

i) Robo de vehículos.

Los contemplados en el Código Penal Federal, en su artículo 376 bis.

j) Recursos de procedencia ilícita.

Los contemplados en los artículos 400 Bis y 400 Bis 1, del Código Penal Federal.

(...)”

A decir de la Comisión accionante, el artículo 22 de la Constitución establece la procedencia de la acción de extinción de dominio respecto de bienes relacionados con hechos ilícitos como son: corrupción, encubrimiento, cometidos por servidores públicos, robo de vehículos, recursos de procedencia ilícita y extorsión; y **tal procedencia se establece en la norma constitucional respecto de hechos ilícitos del orden federal o hechos ilícitos del orden local, sin hacer distingo alguno.**

Sin embargo, dice la Comisión actora, la Ley Nacional de Extinción de Dominio, a diferencia del artículo 22 constitucional, establece la procedencia de la acción de extinción de dominio **sólo respecto de bienes relacionados con delitos federales**, previstos en el Código Penal Federal al cual remiten los párrafos segundos de los incisos f), g), h), i) y j) del artículo 1, fracción V; **dejando**, en consecuencia, **fuera de la procedencia de la acción a los hechos ilícitos análogos previstos en las legislaciones locales** (códigos penales y leyes especiales de las entidades federativas).

Es decir, a consideración de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, el aludido artículo 1, fracción V, incisos f), g), h), i) y j) hace una distinción que no se contempla en el artículo 22 de la Constitución pues, al hacer una remisión expresa sólo al Código Penal Federal y soslayar las legislaciones análogas de las entidades federativas, **limita la procedencia de la acción de extinción de dominio sólo respecto de bienes relacionados con hechos ilícitos previstos en el Código Penal Federal –al cual sí remite–**, e impide el ejercicio de esa acción respecto de los bienes vinculados con hechos ilícitos tipificados en las normas locales.

De ahí que desde la perspectiva de la parte promovente, el artículo 1 de la ley impugnada es injustificadamente sub-inclusivo y redundante en la disminución de la eficacia de una figura (la acción de extinción de dominio) que, desde sus orígenes, fue diseñada como herramienta para el combate frontal a un tipo especial de delincuencia a través de la disminución de sus recursos materiales.

En ese sentido, la Comisión abunda diciendo que para dotar de plena efectividad a la acción de extinción de dominio, la Ley Nacional debió desarrollar de manera adecuada, con claridad y precisión el contenido del artículo 22 constitucional, particularmente en lo concerniente a los hechos ilícitos previstos tanto a nivel federal como a nivel local que dan lugar a la procedencia de la acción.

La accionante insiste en que la Ley Nacional **no es precisa por cuanto hace a los supuestos de procedencia de la acción de extinción de dominio** cuando los bienes se relacionen con **hechos ilícitos** (penales) que en algunos casos se encuentren previstos tanto en **leyes federales como en leyes locales** y ello redundará en la correcta -o incorrecta- aplicación de la legislación controvertida.

La Comisión concluye este concepto de invalidez diciendo que considera *necesario combatir la delincuencia y la corrupción a través de la disminución de sus recursos mediante la figura de extinción de dominio siempre que ello se haga con apego y respeto de los principios y derechos humanos reconocidos en la Norma Suprema*. Por ello, dice, la finalidad de la impugnación (del artículo 1, fracción V), es *hacer efectiva la intención del constituyente y cubrir los resquicios legales evitando así que se generen espacios de impunidad*.

Este motivo de invalidez es **fundado en su causa de pedir**, ya que en el párrafo segundo de cada uno de los incisos f), g), h), i) y j) de la fracción V del artículo 1 de la Ley Nacional de Extinción de Dominio, se hace una distinción no prevista en el artículo 22 de la Constitución; lo que deriva en una **injustificada limitante a la procedencia de la acción de extinción de dominio**.

Para evidenciar la postura que aquí se sostiene, es necesario tomar en consideración el contenido del artículo 22 Constitucional, en la parte conducente a la procedencia de la acción de extinción de dominio.

Dicho precepto establece:

“Artículo 22. ()

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.

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.

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.”

La mera lectura del artículo aquí transcrito revela que en la norma Constitucional se previó la **procedencia** de la acción de extinción de dominio **sobre bienes de carácter patrimonial cuya legítima procedencia no pueda acreditarse y que se encuentren relacionados, entre otros, con los siguientes hechos ilícitos:**

- Delitos por hechos de corrupción.
- Encubrimiento.
- Delitos cometidos por servidores públicos.
- Robo de vehículos.
- Recursos de procedencia ilícita.

Esas **categorías de delitos** (como son los delitos por hechos de corrupción o los cometidos por servidores públicos) y **conductas típicas** (como el robo de vehículos y las vinculadas con recursos de procedencia ilícita) se encuentran previstos tanto en la **legislación federal** como en las **legislaciones locales**.

Ello se corrobora si se compara, por ejemplo, el Código Penal Federal y el Código Penal para la Ciudad de México.

Código Penal Federal	Preceptos análogos del Código Penal para la Ciudad de México.
Delitos por hechos de corrupción. Los contemplados en el Título Décimo, Delitos por hechos de corrupción, Capítulo I	Título décimo octavo Delitos relacionados con hechos de corrupción contra el servicio público cometidos por servidores públicos
Encubrimiento. Los contemplados en el artículo 400.	Título décimo quinto, capítulo IX. Encubrimiento por receptación.
Delitos cometidos por servidores públicos. Los contemplados en el Título Décimo, Delitos por hechos de corrupción , Capítulo II, Ejercicio ilícito de servicio público y el Título Decimoprimer, Delitos cometidos contra la administración de justicia.	Título décimo octavo Delitos relacionados con hechos de corrupción contra el servicio público cometidos por servidores públicos Título vigésimo Hechos de corrupción y delitos en contra del adecuado desarrollo de la justicia cometidos por servidores públicos
Robo de vehículos. Los contemplados en el artículo 376 bis del Código Penal Federal	Robo de vehículo automotriz. Previsto en el artículo 224, inciso B, del Código Penal para la Ciudad de México
Recursos de procedencia ilícita. Los contemplados en los artículos 400 Bis y 400 Bis 1, del Código Penal Federal.	Operaciones con recursos de procedencia ilícita Previsto en el artículo 250 del Código Penal para la Ciudad de México.

Al respecto, es importante destacar que **la norma constitucional** (artículo 22) establece de manera taxativa la **procedencia** de la acción de extinción de dominio, pero, en lo concerniente a las categorías de delitos y conductas típicas antes referidas, lo hace **sin establecer limitación o distinción alguna respecto a si éstas** (las conductas típicas) **deben estar previstas en la legislación federal o en la legislación local**, por lo que, **al no hacer tal distinción, debe considerarse que la acción de extinción de dominio, constitucionalmente**, está diseñada para ser **procedente sobre bienes de carácter patrimonial cuya legítima procedencia no pueda acreditarse y se encuentren relacionados con esas categorías de delitos y conductas típicas, sea que estén previstas en una legislación federal, general o incluso en una ley local.**

Esa conclusión se corrobora si se atiende a una interpretación teleológica objetiva, ya que el proceso legislativo que culminó con la reforma a los artículos 22 y 73, fracción XXX, de la Constitución, publicada en el Diario Oficial de la Federación el catorce de marzo de dos mil diecinueve, pone en relieve que la modificación de esas normas constitucionales obedeció a que, al pasar de los años y derivado de la comparación y los alcances de la figura de extinción de dominio en países como Colombia, Guatemala, Estados Unidos e Italia, se podía observar que en nuestro país tal figura **era limitativa**, ya que, a decir del órgano legislativo, **dejaba de lado actividades ilícitas que podían ser susceptibles de su aplicación.**

Por ende, en el Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Justicia y de Estudios Legislativos Segunda de la Cámara de Senadores, se expuso como justificación del proyecto de Decreto, lo siguiente:

*“(...) consideramos fundamental que para dar claridad y certeza a quienes se encuentran sujetos al procedimiento de extinción de dominio respecto de sus bienes, el texto constitucional deberá establecer y fijar los criterios fundamentales de procedencia de dicha figura mismos que el legislador deberá posteriormente desarrollar en la legislación procedimental única, con la finalidad de establecer un procedimiento que bajo las mismas condiciones y formalidades se lleve a cabo en toda la república, **tanto en el fuero federal** como en el **fuero común para las entidades federativas**.*

(...)

JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO DE DECRETO.

Con base en los **insuficientes resultados** que la norma constitucional y la ley vigentes arrojan como experiencia para la revisión de las provisiones sobre extinción de dominio de nuestra Constitución, y en seguimiento del intercambio de impresiones llevado a cabo por los Senadores y Senadoras de las Comisiones Unidas en la reunión del día lunes 5 de noviembre en curso, se estimó oportuno plantear lo siguiente:

(...)

b) Precisar que el procedimiento es sobre derechos reales o bienes incorporados al patrimonio de una persona y no sobre su eventual participación o responsabilidad en la comisión de ilícitos, sea para obtener el bien o para utilizarlo en actividades delictivas. **La esencia de la modificación estriba, como ya se mencionó, en si el propietario del bien puede o no acreditar su legítima procedencia.**

Por otro lado, y para precisar la **excepcionalidad de la figura de la extinción de dominio**, se plantea 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. (...)

El texto anterior evidencia que la reforma al artículo 22 constitucional tuvo como propósito que, ante la insuficiencia de resultados de la institución de extinción de dominio, se precisara y **ampliara el catálogo de hechos o conductas delictivas que darían lugar a extinción de dominio de un bien.**

Ese catálogo debía abarcar hechos ilícitos previstos tanto en la **legislación federal** como en la **legislación local**, ya que el Poder Reformador de la Constitución tenía como propósito el permitir, a partir del texto constitucional, que se estableciera un procedimiento que *“bajo las mismas condiciones y formalidades se llevase a cabo en toda la república, **tanto en el fuero federal** como en el **fuero común para las entidades federativas**.”*

Por ello, el catorce de marzo de dos mil diecinueve, también se reformó el artículo 73, fracción XXX, de la Constitución a fin quedar como sigue:

“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 (...)

Inclusive las normas transitorias de la citada reforma constitucional establecen lo siguiente:

“(...)

Transitorios

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 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.**"

Conforme a lo aquí expuesto, si la **reforma** a los artículos 22 y 73, fracción XXX, de la Constitución tuvo por objeto ampliar la procedencia de la acción de extinción de dominio en lo que concierne a los hechos delictivos con los que deberán estar relacionados los bienes; facultar al Congreso de la Unión para expedir una **legislación única** en la materia que abarcara la procedencia de la acción tanto en el **fuero federal** como el **fuero común**; y además, en la norma constitucional se establece la procedencia de la acción de extinción de dominio respecto de bienes relacionados con delitos relacionados con hechos corrupción, encubrimiento, delitos cometidos por servidores públicos, robo de vehículos u operaciones u operaciones de procedencia ilícita, **sin distinguir** si esas categorías de delitos y conductas típicas son los regulados en las **normas federales o locales**, entonces debe concluirse que, tal y como lo alega la accionante, **el párrafo segundo de cada uno de los incisos f), g), h), i) y j), de la fracción V del artículo 1 de la Ley Nacional de Extinción de Dominio es inconstitucional.**

Esto último, en tanto que en cada uno de esos párrafos se alude a la legislación penal federal, pero **no se hace referencia a las normas equivalentes de los códigos penales de las entidades federativas**, con lo cual, de forma injustificada, se reducen los supuestos de procedencia constitucional de la acción de extinción de dominio casi exclusivamente a bienes relacionados con delitos del fuero federal.

En efecto, este Tribunal Pleno advierte que, tal y como lo alega la accionante, en las normas controvertidas **se excluyó** la procedencia de la acción de extinción de dominio **respecto de bienes relacionados con investigación de delitos** por hechos corrupción, encubrimiento, delitos cometidos por servidores públicos, robo de vehículos u operaciones con recursos de procedencia ilícita **previstos en las normas penales locales**, pues si el legislador federal (Congreso de la Unión) hubiera querido establecer la procedencia de la acción en esos casos (respecto de bienes relacionados con delitos previstos en normas locales), habría establecido en cada uno de esos incisos una norma como la contenida en el inciso k) de la fracción V del artículo 1 de la Ley, referente al delito de "**extorsión**", en el cual se dispuso esto:

"Artículo 1. (...)

V. Los criterios para el destino de los Bienes cuyo dominio se declare extinto en sentencia y, en su caso, la destrucción de los mismos.

Para los efectos de esta Ley son hechos susceptibles de la extinción de dominio, de conformidad con el párrafo cuarto del artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los siguientes:

(...)

k) Extorsión.

Los contemplados en el Código Penal Federal, en el artículo 390 y sus equivalentes en los códigos penales o leyes especiales de las Entidades Federativas."

Como se ve, en la porción normativa recién transcrita **sí se estableció expresamente** que la acción de extinción de dominio sería procedente respecto de bienes relacionados con investigaciones efectuadas con motivo del delito de extorsión, previsto el artículo 390 del Código Penal Federal **y sus equivalentes en los códigos penales o leyes especiales de las Entidades Federativas.**

Lo expuesto en último término, revela que no se está ante una omisión legislativa, pues el Congreso de la Unión **sí legisló sobre los supuestos de procedencia de extinción de dominio previstos en el párrafo cuarto del artículo 22 constitucional**, sólo que, de manera injustificada, respecto de bienes relacionados con hechos ilícitos tipificados en las legislaciones locales **estableció la procedencia expresa sólo en relación con algunos delitos** como lo es el de extorsión, previsto en el **inciso k)** de la fracción V del artículo 1; no así respecto a la totalidad de categorías de delitos y conductas típicas indicadas en la norma constitucional.

Por ende, si bien es cierto en la diversa **fracción I** del artículo 1 se establece que la ley que aquí se analiza tiene por objeto regular la extinción de dominio de bienes a favor del Estado por conducto del Gobierno Federal y de las Entidades Federativas, según corresponda,¹¹ lo cierto es que esa disposición, por sí misma, **no es apta para considerar que en los incisos f), g), h), i) y j) se deban entender ya incluidas las normas locales que prevean las categorías y delitos equivalentes.**

¹¹ "**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; (...)"

Y no se puede llegar a una conclusión así, debido a que, como ya se destacó, en el **inciso k)** de la fracción **V**, del citado artículo **1**, referente a bienes relacionados con el delito de **extorsión**, la Ley Nacional sí remite expresamente tanto al Código Penal Federal como a las **normas equivalentes** en los códigos penales o leyes especiales **de las entidades federativas**; mientras que en los demás incisos f), g), h), i) y j) de esa misma fracción V del artículo 1, **no existe una remisión expresa a las legislaciones penales locales equivalentes**.

Por ende, una interpretación sistemática como esa, y que es la que propone la parte demandada y la Fiscalía General de la República para defender la validez de la norma controvertida, no es jurídicamente admisible.

Así, en atención a que el artículo 1, fracción V, incisos f), g), h), i) y j) de la Ley Nacional, por cuanto hace a la procedencia de la acción de extinción de dominio, de forma injustificada no se ciñe al texto de la norma constitucional, debe decretarse la **invalidez del segundo párrafo de cada uno de esos incisos**, a fin de **eliminar la remisión que en cada uno de ellos se hace de forma exclusiva a la legislación penal federal** para que la procedencia de la acción de extinción de dominio se entienda respecto a los delitos y categorías ahí mencionadas, **sea que estén previstas en el fuero federal**, o bien, en el **fuero común** (fuero local).

En atención a lo aquí expuesto, el artículo 1, fracción V, en los incisos f), g), h), i) y j), de la ley impugnada debe entenderse redactado así:

“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:

(...)

V. Los criterios para el destino de los Bienes cuyo dominio se declare extinto en sentencia y, en su caso, la destrucción de los mismos.

Para los efectos de esta Ley son hechos susceptibles de la extinción de dominio, de conformidad con el párrafo cuarto del artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los siguientes:

(...)

f) Delitos por hechos de corrupción.

g) Encubrimiento.

h) Delitos cometidos por servidores públicos.

i) Robo de vehículos.

j) Recursos de procedencia ilícita.

(...)”

2. Segundo concepto de invalidez (impugnación del artículo 5, segundo párrafo, de la ley).

TEMA: Reserva de información.

En el segundo concepto de invalidez, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos aduce que el artículo 5, párrafo segundo, de la Ley Nacional de Extinción de Dominio es inconstitucional, ya que, en su opinión, vulnera el derecho humano de acceso a la información y el principio de máxima publicidad, reconocidos en el artículo 6 de la Constitución y en los numerales 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Respecto de dicho precepto, la mencionada Comisión Nacional alega que en el segundo párrafo se establece una reserva absoluta de la información obtenida por el Ministerio Público, lo cual, desde su perspectiva, resulta contrario al derecho de acceso a la información y al principio de máxima publicidad.

Sobre ese tópico, la parte promovente de la acción de inconstitucionalidad expone de manera reiterada que la norma controvertida dispone de forma absoluta, indeterminada y previa que toda la información que obtenga el Ministerio Público para la preparación de la acción de extinción de dominio será estrictamente reservada, independientemente de su naturaleza, por lo que establece una prohibición expresa para que ninguna persona física o moral pueda acceder a la información pública gubernamental, lo que implica una regulación contraria a lo que mandata la Norma Fundamental en el artículo 6.

Asimismo, alega que toda medida legislativa susceptible de restringir o afectar derechos fundamentales debe perseguir una finalidad constitucionalmente válida y, dice, en el caso ello no acontece debido a que la preparación de la acción de extinción de dominio por parte del Ministerio Público no representa una categoría de información susceptible de ser reservada de modo absoluto, en atención a cuestiones de interés público.

Por tanto, la accionante considera que atendiendo a un test de proporcionalidad, es factible concluir que la norma impugnada no persigue un fin constitucionalmente válido, pues el artículo 6 de la Constitución no permite establecer, *ex ante*, reservas de información gubernamental de carácter absoluto.

Este motivo de invalidez es **fundado**, ya que **la norma contenida en la primera parte del segundo párrafo del artículo 5, prevé una medida sobre inclusiva que, de manera general y total, prohíbe el acceso a la información que obtenga el Ministerio Público para la preparación de la acción de extinción de dominio.**

El derecho de acceso a la información se encuentra regulado en el artículo 6 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual, en lo que aquí importa, dice lo siguiente:

“Artículo 6o. La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, la vida privada o los derechos de terceros, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley. El derecho a la información será garantizado por el Estado.

Toda persona tiene derecho al libre acceso a información plural y oportuna, así como a buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole por cualquier medio de expresión.

El Estado garantizará el derecho de acceso a las tecnologías de la información y comunicación, así como a los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, incluido el de banda ancha e internet. Para tales efectos, el Estado establecerá condiciones de competencia efectiva en la prestación de dichos servicios.

Para efectos de lo dispuesto en el presente artículo se observará lo siguiente:

A. Para el ejercicio del derecho de acceso a la información, la Federación y las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, se regirán por los siguientes principios y bases:

*I. Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal, estatal y municipal, **es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional, en los términos que fijen las leyes.** En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad. Los sujetos obligados deberán documentar todo acto que derive del ejercicio de sus facultades, competencias o funciones, la ley determinará los supuestos específicos bajo los cuales procederá la declaración de inexistencia de la información.*

II. La información que se refiere a la vida privada y los datos personales será protegida en los términos y con las excepciones que fijen las leyes.

III. Toda persona, sin necesidad de acreditar interés alguno o justificar su utilización, tendrá acceso gratuito a la información pública, a sus datos personales o a la rectificación de éstos.

IV. Se establecerán mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos que se sustanciarán ante los organismos autónomos especializados e imparciales que establece esta Constitución.

V. Los sujetos obligados deberán preservar sus documentos en archivos administrativos actualizados y publicarán, a través de los medios electrónicos disponibles, la información completa y actualizada sobre el ejercicio de los recursos públicos y los indicadores que permitan rendir cuenta del cumplimiento de sus objetivos y de los resultados obtenidos.

VI. Las leyes determinarán la manera en que los sujetos obligados deberán hacer pública la información relativa a los recursos públicos que entreguen a personas físicas o morales.

VII. La inobservancia a las disposiciones en materia de acceso a la información pública será sancionada en los términos que dispongan las leyes.

VIII. La Federación contará con un organismo autónomo, especializado, imparcial, colegiado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena autonomía técnica, de gestión, capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y determinar su organización interna, responsable de garantizar el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública y a la protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados en los términos que establezca la ley.

(...)”

Este precepto establece que **toda la información** en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal **es pública** y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público en los términos que fijen las leyes.

Por tanto, aun cuando el **derecho de acceso a la información** constituye una **regla general**, también se **reconocen a nivel constitucional** ciertos supuestos que operan como **excepciones a esa regla general**; dando lugar a que **la información pueda reservarse o considerarse confidencial, debiendo prevalecer el principio de máxima publicidad.**

En efecto, el artículo 6 de la Constitución contiene un criterio de clasificación de **“información reservada”**, a efecto de proteger el **interés público** y la **seguridad nacional**, y remite a la legislación secundaria respectiva para el desarrollo de los términos específicos en que procedan las excepciones que busquen proteger los bienes constitucionales enunciados como límites al derecho de acceso a la información.

En suma, la publicidad de la información que tienen bajo su resguardo los sujetos obligados del Estado encuentra como **excepción** aquella cuya divulgación pueda generar un perjuicio al interés público o la seguridad nacional.

Sobre este tópico ya se ha pronunciado este **Tribunal Pleno** al resolver la diversa **acción de inconstitucionalidad 73/2017**, y en ese precedente estableció que una norma que prevea una **reserva en la información** será **válida siempre y cuando** atienda a las finalidades previstas en la Constitución y sea proporcional y congruente con los principios constitucionales que se intentan proteger, de manera que **la actualización de una reserva** por comprometer el interés público o la seguridad, **no implica que se pueda establecer a nivel legislativo de manera automática que toda información contenida en expedientes o bases de datos se tenga como reservada. Es decir, no es posible establecer reservas de información ex ante de carácter absoluto.**

En ese sentido, este Alto Tribunal señaló que **los sujetos obligados deben realizar la evaluación en los casos concretos** para establecer la procedencia de una reserva, debiendo **fundar y motivar**, en cada supuesto, **las causas y temporalidades de las reservas.**

Esto último, pues los artículos 100, 103, 104 y 108¹² de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública establecen que los sujetos obligados, para poder configurar información como reservada, además de realizar un **examen casuístico y de justificación fundado y motivado**, deben desarrollar la aplicación de una **prueba de daño**; entendida ésta como **el estándar que implica ponderar la divulgación de la información frente a la actualización de un posible daño al interés o principio que se busca proteger.**

Por tanto, en ese precedente (A.I. 73/2017) se consideró que los alcances del principio de máxima publicidad en relación con el derecho de acceso a la información se orientan por tres ejes:

- I. El derecho a la información está sometido a un **régimen limitado de excepciones**;
- II. La reserva de información por parte de las autoridades deberá responder a una justificación realizada mediante una **prueba de daño**, y
- III. El **principio de máxima publicidad** es la herramienta para interpretar las disposiciones legales relacionadas con el derecho de acceso a la información.

A partir de esas consideraciones que ya ha desarrollado este Tribunal Pleno en el precedente invocado, es factible advertir que la **primera parte del segundo párrafo del artículo 5** de la ley es **inconstitucional.**

¹² **Artículo 100.** La clasificación es el proceso mediante el cual el sujeto obligado determina que la información en su poder actualiza alguno de los supuestos de reserva o confidencialidad, de conformidad con lo dispuesto en el presente Título.

Los supuestos de reserva o confidencialidad previstos en las leyes deberán ser acordes con las bases, principios y disposiciones establecidos en esta Ley y, en ningún caso, podrán contravenirla.

Los titulares de las Áreas de los sujetos obligados serán los responsables de clasificar la información, de conformidad con lo dispuesto en esta Ley, la Ley Federal y de las Entidades Federativas.

Artículo 103. En los casos en que se niegue el acceso a la información, por actualizarse alguno de los supuestos de clasificación, el Comité de Transparencia deberá confirmar, modificar o revocar la decisión. Para motivar la clasificación de la información y la ampliación del plazo de reserva, se deberán señalar las razones, motivos o circunstancias especiales que llevaron al sujeto obligado a concluir que el caso particular se ajusta al supuesto previsto por la norma legal invocada como fundamento. Además, el sujeto obligado deberá, en todo momento, aplicar una prueba de daño. Tratándose de aquella información que actualice los supuestos de clasificación, deberá señalarse el plazo al que estará sujeto la reserva.

Artículo 104. En la aplicación de la prueba de daño, el sujeto obligado deberá justificar que: I. La divulgación de la información representa un riesgo real, demostrable e identificable de perjuicio significativo al interés público o a la seguridad nacional; II. El riesgo de perjuicio que supondría la divulgación supera el interés público general de que se difunda, y III. La limitación se adecua al principio de proporcionalidad y representa el medio menos restrictivo disponible para evitar el perjuicio.

Artículo 108. Los sujetos obligados no podrán emitir acuerdos de carácter general ni particular que clasifiquen Documentos o información como reservada. La clasificación podrá establecerse de manera parcial o total de acuerdo al contenido de la información del Documento y deberá estar acorde con la actualización de los supuestos definidos en el presente Título como información clasificada. En ningún caso se podrán clasificar Documentos antes de que se genere la información. La clasificación de información reservada se realizará conforme a un análisis caso por caso, mediante la aplicación de la prueba de daño.

El contenido íntegro del artículo 5 de la ley es el siguiente:

“Artículo 5. *Toda la información que se genere u obtenga con relación a esta Ley, se regirá en los términos de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública y las correlativas de las Entidades Federativas, así como las demás disposiciones aplicables.*

La información obtenida por el Ministerio Público para la preparación de la acción de extinción de dominio, será estrictamente reservada hasta que la misma sea presentada ante la autoridad judicial. *Las personas que sean citadas en términos del último párrafo del artículo 190 de esta Ley, tendrán derecho a conocer la información relacionada con su persona y sus Bienes.”*

De acuerdo con el segundo párrafo de este precepto **toda la información obtenida por el Ministerio Público para la preparación de la acción de extinción de dominio debe mantenerse “estrictamente reservada” hasta que la misma sea presentada ante la autoridad judicial.**

Lo anterior, significa que en el texto del segundo párrafo del artículo 5 de la ley se contiene una **restricción genérica y total al acceso a la información** que obtenga el Ministerio Público con motivo de la preparación de la acción de extinción de dominio.

Se expone tal aserto, debido a que en la norma se contienen expresiones como **“la información obtenida por el Ministerio Público”**; lo cual revela que ese enunciado hace referencia a la totalidad de información, ya que **no hizo referencia a una específica clase de información**; por ende, el contenido de ese enunciado normativo **impide que la reserva a la información se actualice como una excepción derivada de una valoración casuística que pueda hacer el sujeto obligado en atención a la información específica que se le solicite.**

Aunado a ello, la norma en cuestión establece que la información **será estrictamente reservada “hasta que la misma sea presentada ante la autoridad judicial”**; por lo que ello se traduce en que **no exista un límite temporal claro y específico a la reserva que ahí se impone.**

Además, aun atendiendo al artículo 11, párrafo segundo, de la ley, en el cual se establece que el **plazo para que caduquen las facultades del Ministerio Público para demandar la extinción de dominio será de diez años** (contados a partir del día siguiente a aquel en que el Ministerio Público a cargo de un procedimiento penal, informe a la unidad administrativa de la Fiscalía responsable de ejercer la acción de extinción de dominio, de la existencia de Bienes susceptibles de la aplicación de las disposiciones de esta Ley), de cualquier forma dicho plazo (de diez años) **no guardaría correspondencia** con lo establecido en el artículo 101 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, en el cual se indica que **la información clasificada como reservada podrá permanecer con tal carácter hasta por un periodo de cinco años** y que el periodo de reserva correrá a partir de la fecha en que se clasifica el documento.¹³

En este punto, es importante precisar que **no se soslaya** el hecho de que para efectos de la acción de extinción de dominio **pueda existir información relacionada con la investigación de algún delito**; sin embargo, tal y como se refirió en el precedente que deriva de la acción de inconstitucionalidad 73/2017, si bien es cierto la seguridad pública es una categoría de información susceptible de ser reservada en atención a cuestiones de interés público, también lo es que de conformidad al artículo 6 de la Constitución **no es posible establecer reservas de información ex ante de carácter absoluto.**

Es decir, la actualización de una reserva por comprometer la seguridad pública como supuesto válido para limitar el acceso a la información, no implica que se pueda establecer a nivel legislativo de manera automática que toda información contenida en expedientes o bases de datos se tenga como reservada.¹⁴

Por ende, atendiendo a las consideraciones expuestas por este Alto Tribunal en el precedente que deriva de la acción de inconstitucionalidad 73/2017, es dable concluir que la primera parte del segundo párrafo del artículo 5 de la ley es inconstitucional; y, consecuentemente, debe decretarse su **invalidez.**

Tal conclusión **se confirma** si se efectúa un examen de proporcionalidad.

En efecto, dado que el derecho de acceso a la información **no es absoluto** sino que incluso el artículo 6 de la Constitución prevé la posibilidad de que la legislación secundaria establezca **medidas que restrinjan o limiten** tal derecho por cuestiones de interés público o seguridad nacional, en el caso es factible efectuar un **examen (test) de proporcionalidad en sentido amplio** a fin de corroborar si la medida contenida en la primera parte del segundo párrafo del artículo 5 de la ley tiene o no una justificación constitucional.

¹³ **Artículo 101.** Los Documentos clasificados como reservados serán públicos cuando:

- I. Se extingan las causas que dieron origen a su clasificación;
 - II. Expire el plazo de clasificación;
 - III. Exista resolución de una autoridad competente que determine que existe una causa de interés público que prevalece sobre la reserva de la información, o
 - IV. El Comité de Transparencia considere pertinente la desclasificación, de conformidad con lo señalado en el presente Título.
- La información clasificada como reservada, según el artículo 113 de esta Ley, podrá permanecer con tal carácter **hasta por un periodo de cinco años**. El periodo de reserva correrá a partir de la fecha en que se clasifica el documento.

¹⁴ Sobre este punto, se abunda más adelante al efectuarse un test de proporcionalidad.

Al respecto, esta Suprema Corte ha establecido una doctrina sobre el modo de llevar a cabo el examen de proporcionalidad en sentido amplio, que sirve para detectar la inconstitucionalidad de normas generales cuando intervienen con algún derecho fundamental.¹⁵

Así, se han desarrollado diversas etapas de examen, a saber:

La primera etapa, consiste en **identificar una finalidad constitucionalmente válida**, o sea, que los fines que persigue el legislador con la medida involucren valores, intereses, bienes o principios que el Estado legítimamente puede perseguir, como es el caso de los derechos fundamentales, los bienes colectivos y los bienes jurídicos garantizados como principios constitucionales.¹⁶

La segunda etapa se centra en analizar la **idoneidad de la medida**, y se traduce en identificar en la medida una tendencia hacia el fin constitucionalmente válido.¹⁷

La tercera etapa se refiere al análisis de la **necesidad** de la medida; esto es, radica en **examinar si respecto de ella (la medida) no existen otros medios igualmente idóneos para lograr los fines que se persiguen**, pero además, que **las alternativas importen una intervención de menor intensidad al derecho fundamental que se afronta**.¹⁸

¹⁵ Es ilustrativa, la tesis 1a. CCLXIII/2016 (10a.), de la Décima Época, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, libro 36, noviembre de 2016, tomo II, página 915, cuyo rubro y texto son: "**TEST DE PROPORCIONALIDAD. METODOLOGÍA PARA ANALIZAR MEDIDAS LEGISLATIVAS QUE INTERVENGAN CON UN DERECHO FUNDAMENTAL.**- El examen de la constitucionalidad de una medida legislativa debe realizarse a través de un análisis en dos etapas. En una primera etapa, debe determinarse si la norma impugnada incide en el alcance o contenido inicial del derecho en cuestión. Dicho en otros términos, debe establecerse si la medida legislativa impugnada efectivamente limita al derecho fundamental. De esta manera, en esta primera fase corresponde precisar cuáles son las conductas cubiertas prima facie o inicialmente por el derecho. Una vez hecho lo anterior, debe decidirse si la norma impugnada tiene algún efecto sobre dicha conducta; esto es, si incide en el ámbito de protección prima facie del derecho aludido. Si la conclusión es negativa, el examen debe terminar en esta etapa con la declaración de que la medida legislativa impugnada es constitucional. En cambio, si la conclusión es positiva, debe pasarse a otro nivel de análisis. En esta segunda fase, debe examinarse si en el caso concreto existe una justificación constitucional para que la medida legislativa reduzca o limite la extensión de la protección que otorga inicialmente el derecho. Al respecto, es necesario tener presente que los derechos y sus respectivos límites operan como principios, de tal manera que las relaciones entre el derecho y sus límites encierran una colisión que debe resolverse con ayuda de un método específico denominado test de proporcionalidad. En este orden de ideas, para que las intervenciones que se realizan a algún derecho fundamental sean constitucionales debe corroborarse lo siguiente: (i) que la intervención legislativa persiga un fin constitucionalmente válido; (ii) que la medida resulte idónea para satisfacer en alguna medida su propósito constitucional; (iii) que no existan medidas alternativas igualmente idóneas para lograr dicho fin, pero menos lesivas para el derecho fundamental; y, (iv) que el grado de realización del fin perseguido sea mayor al grado de afectación provocado al derecho fundamental por la medida impugnada. En este contexto, si la medida legislativa no supera el test de proporcionalidad, el derecho fundamental preservará su contenido inicial o prima facie. En cambio, si la ley que limita al derecho se encuentra justificada a la luz del test de proporcionalidad, el contenido definitivo o resultante del derecho será más reducido que el contenido inicial del mismo."- Amparo en revisión 237/2014. Josefina Ricaño Bandala y otros. 4 de noviembre de 2015. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, quien formuló voto concurrente, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, quien formuló voto concurrente. Disidente: Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien formuló voto particular. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretarios: Arturo Bárcena Zubieta y Ana María Ibarra Olguín.

¹⁶ Es ilustrativa de lo anterior, la tesis 1a. CCLXV/2016 (10a.), de la Décima Época, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, libro 36, noviembre de 2016, tomo II, página 902, cuyo rubro y texto son: "**PRIMERA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. IDENTIFICACIÓN DE UNA FINALIDAD CONSTITUCIONALMENTE VÁLIDA.**- Para que las intervenciones que se realicen a algún derecho fundamental sean constitucionales, éstas deben superar un test de proporcionalidad en sentido amplio. Lo anterior implica que la medida legislativa debe perseguir una finalidad constitucionalmente válida, además de que debe lograr en algún grado la consecución de su fin, y no debe limitar de manera innecesaria y desproporcionada el derecho fundamental en cuestión. Ahora bien, al realizar este escrutinio, debe comenzarse por identificar los fines que persigue el legislador con la medida, para posteriormente estar en posibilidad de determinar si éstos son válidos constitucionalmente. Esta etapa del análisis presupone la idea de que no cualquier propósito puede justificar la limitación a un derecho fundamental. En efecto, los fines que pueden fundamentar la intervención legislativa al ejercicio de los derechos fundamentales tienen muy diversa naturaleza: valores, intereses, bienes o principios que el Estado legítimamente puede perseguir. En este orden de ideas, los derechos fundamentales, los bienes colectivos y los bienes jurídicos garantizados como principios constitucionales, constituyen fines que legítimamente fundamentan la intervención del legislador en el ejercicio de otros derechos."- Amparo en revisión 237/2014. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretarios: Arturo Bárcena Zubieta y Ana María Ibarra Olguín.

¹⁷ Es ilustrativa la tesis 1a. CCLXVIII/2016 (10a.), de la Décima Época, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, libro 36, noviembre de 2016, tomo II, página 911, cuyo rubro y texto son: "**SEGUNDA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. EXAMEN DE LA IDONEIDAD DE LA MEDIDA LEGISLATIVA.** Para que resulten constitucionales las intervenciones que se realicen a un derecho fundamental, éstas deben superar un test de proporcionalidad en sentido amplio. Lo anterior implica que la medida legislativa debe perseguir una finalidad constitucionalmente válida, lograr en algún grado la consecución de su fin y no limitar de manera innecesaria y desproporcionada el derecho fundamental en cuestión. Por lo que hace a la idoneidad de la medida, en esta etapa del escrutinio debe analizarse si la medida impugnada tiende a alcanzar en algún grado los fines perseguidos por el legislador. En este sentido, el examen de idoneidad presupone la existencia de una relación entre la intervención al derecho y el fin que persigue dicha afectación, siendo suficiente que la medida contribuya en algún modo y en algún grado a lograr el propósito que busca el legislador. Finalmente, vale mencionar que la idoneidad de una medida legislativa podría mostrarse a partir de conocimientos científicos o convicciones sociales generalmente aceptadas."- Amparo en revisión 237/2014. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretarios: Arturo Bárcena Zubieta y Ana María Ibarra Olguín.

¹⁸ Es ilustrativa la tesis 1a. CCLXX/2016 (10a.) de la Décima Época, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, libro 36, noviembre de 2016, tomo II, página 914, cuyo rubro y texto son: "**TERCERA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. EXAMEN DE LA NECESIDAD DE LA MEDIDA LEGISLATIVA.** Para que resulten constitucionales las intervenciones que se realicen a algún derecho fundamental, éstas deben superar un test de proporcionalidad en sentido amplio. Lo anterior implica que la medida legislativa debe perseguir una finalidad constitucionalmente válida, lograr en algún grado la consecución de su fin y no limitar de manera innecesaria y desproporcionada el derecho fundamental en cuestión. Así, una vez que se ha constatado un fin válido constitucionalmente y la idoneidad de la ley, corresponde analizar si la misma es necesaria o si, por el contrario, existen medidas alternativas que también sean idóneas pero que afecten en menor grado el derecho fundamental. De esta manera, el examen de necesidad implica corroborar, en primer lugar, si existen otros medios igualmente idóneos para lograr los fines que se persiguen y, en segundo lugar, determinar si estas alternativas intervienen con

En el caso, la medida contenida en la primera parte del segundo párrafo del artículo 5 de la ley, a través de la cual el legislador secundario estableció que *“La información obtenida por el Ministerio Público para la preparación de la acción de extinción de dominio, será estrictamente reservada hasta que la misma sea presentada ante la autoridad judicial”*, **no supera un test de proporcionalidad**.

Lo anterior, debido a que la norma impugnada cumple con las dos primeras gradas de un test de proporcionalidad, pero no la última (necesidad de la medida).

La medida en cuestión supera el requisito relativo a que la restricción persiga un **fin** constitucionalmente válido, porque busca evitar la difusión de información que podría poner en riesgo el **interés público**, en específico, **busca evitar que la divulgación de la información** que recabe el Ministerio Público con motivo de la preparación de la extinción de dominio **frustre la eficacia de la acción misma**.

Al respecto, es importante tomar en cuenta que de la iniciativa de reforma al artículo 22 constitucional presentada el 29 de marzo de 2007, destaca que la acción de extinción de dominio prevista en la Norma Fundamental se estableció –desde sus orígenes– con el objeto primordial de **mejorar la eficacia en el combate a la delincuencia**, mermando sus recursos materiales;¹⁹ por lo tanto, resulta evidente que **la acción de extinción de dominio y su eficacia tienen una finalidad de interés público**.

Luego, **tiene cabida una presunción sólida y de peso** para considerar que la persona que es propietaria, poseedora o detentadora de los bienes sobre los que ha de recaer la acción, **en cuanto tenga conocimiento** de que esos bienes son o serán objeto de una acción de extinción de dominio **podría intentar evadir la consecuencia de esa acción y buscaría: ocultar, alterar, dilapidar, deteriorar o mezclar los bienes materia de la acción o incluso simplemente someterlos a un acto traslativo de dominio**.

De ahí que, al pretender evitar que se divulgue información que comprometa o frustre la eficacia de la acción de extinción de dominio, la medida establecida en la norma controvertida **sí persigue un fin constitucionalmente válido**.

Asimismo, la medida es **idónea**, porque para lograr dicho fin clasifica como **estrictamente reservada la información** que recabe el Ministerio Público respecto de bienes relacionados con determinados hechos ilícitos; con lo que se garantiza la eficacia de la acción de extinción de dominio y de las medidas cautelares que eventualmente se soliciten.

No obstante, la medida **no supera el tercer nivel de análisis**, consistente en que la medida sea **necesaria** para lograr ese fin, pues **existen otras alternativas menos lesivas del derecho fundamental de acceso a la información** y que, a la vez, **garantizan el sigilo en la etapa preparatoria de la acción de extinción de dominio**.

Se afirma lo anterior, debido a que este Tribunal Pleno advierte que se trata de una **medida sobre inclusiva** que comprende **información que no necesariamente pone en riesgo el interés público y que pudiera ser relevante para el seguimiento, evaluación, control y rendición de cuentas en la materia**.

En ese sentido, el legislador bien pudo incorporar una medida restrictiva del derecho de acceso a la información pero en la cual se delegara a la autoridad respectiva **la obligación de clasificar la información solicitada a partir de una prueba de daño o acotar la norma de tal manera que no “toda la información que recabe el Ministerio Público con motivo de la preparación de la acción de extinción de dominio” sea reservada, sino sólo aquella que efectivamente ponga en riesgo el interés público**.

Al no haberse procedido así, debe concluirse que la norma controvertida no supera un test de proporcionalidad en sentido amplio.

Por ende, sea que se atienda a las premisas desarrolladas en el precedente contenido en la acción de inconstitucionalidad 73/2017; o bien, a un examen de proporcionalidad en sentido amplio, de cualquier modo la conclusión es la misma: el artículo 5, segundo párrafo, es inconstitucional en la porción en que se establece que *“La información obtenida por el Ministerio Público para la preparación de la acción de extinción de dominio, será estrictamente reservada hasta que la misma sea presentada ante la autoridad judicial”*; y debe decretarse su **invalidez**.

menor intensidad el derecho fundamental afectado. Lo anterior supone hacer un catálogo de medidas alternativas y determinar el grado de idoneidad de éstas, es decir, evaluar su nivel de eficacia, rapidez, probabilidad o afectación material de su objeto. De esta manera, la búsqueda de medios alternativos podría ser interminable y requerir al juez constitucional imaginarse y analizar todas las alternativas posibles. No obstante, dicho escrutinio puede acotarse ponderando aquellas medidas que el legislador consideró adecuadas para situaciones similares, o bien las alternativas que en el derecho comparado se han diseñado para regular el mismo fenómeno. Así, de encontrarse alguna medida alternativa que sea igualmente idónea para proteger el fin constitucional y que a su vez intervenga con menor intensidad al derecho, deberá concluirse que la medida elegida por el legislador es inconstitucional. En caso contrario, deberá pasarse a la cuarta y última etapa del escrutinio: la proporcionalidad en sentido estricto.” Amparo en revisión 237/2014. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretarios: Arturo Bárcena Zubieta y Ana María Ibarra Olguín.

¹⁹ Iniciativa de reforma al artículo 22 constitucional presentada por el diputado César Camacho Quiroz el 29 de marzo de 2007.

Tal declaratoria de invalidez deriva en que si **cualquier persona** (gobernado) quisiera tener **acceso a la información pública** que se genere en alguna de las dos etapas que conforman el proceso de extinción de dominio a que alude el artículo 172 de la Ley Nacional,²⁰ entonces deberá ceñirse a los mecanismos de acceso a la información y procedimientos que al efecto se prevean en el artículo 6 de la Constitución y en la leyes reglamentarias como lo es la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública y demás leyes especiales (federales o locales) en la materia.

Finalmente, es importante destacar que en diversos precedentes como son, por ejemplo, los que derivan de las acciones de inconstitucionalidad 109/2019 y 56/2018, este Tribunal Pleno **ha analizado la validez de normas que establecen reservas de información**; y, en esos precedentes, **a fin de preservar las normas cuestionadas y evitar su deceso jurídico**, ha efectuado una interpretación sistemática de tales disposiciones (las que prevén reservas de información) en relación con las leyes aplicables en materia de transparencia y acceso a la información.

Sin embargo, aquí no es posible efectuar una interpretación sistemática de la primera parte de segundo párrafo del artículo 5 de la ley controvertida, en relación con las leyes aplicables en materia de transparencia y acceso a la información; pues la finalidad de la porción normativa impugnada es la de establecer reglas de derecho específicas en lo concerniente al acceso a la información obtenida por el Ministerio Público para la preparación de la acción de extinción de dominio.

Esas reglas de derecho específicas para la información que recabe el Ministerio Público en la fase preparatoria de la acción de extinción de dominio, como ya se explicó, se centran en señalar que **toda la información** obtenida por el Ministerio Público en esa etapa:

1. Debe considerarse **“estrictamente reservada”**; y
2. La “estricta reserva” **permanecerá hasta que esa información sea presentada ante la autoridad jurisdiccional.**

De este modo, si en el propio artículo 5, párrafo primero, el legislador federal estableció como regla general que toda la información (sic) que se genere u obtenga con relación a la Ley –Nacional de Extinción de Dominio–, se regirá en los términos de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública y las correlativas de las Entidades Federativas, así como las demás disposiciones aplicables; pero en el segundo párrafo incorporó las reglas específicas de reserva de información obtenida por el Ministerio Público para la preparación de la acción; **entonces es factible concluir que el legislador claramente pretendió dar un tratamiento distinto a la información que recabe la autoridad ministerial durante la etapa preparatoria de la acción.**

Es decir, si el legislador hubiera querido que la información obtenida por el Ministerio Público para la preparación de la acción de extinción de dominio se rigiera exactamente en los mismos términos que ya se indican en las leyes aplicables en materia de transparencia y acceso a la información; **sólo hubiera incorporado la norma contenida en el primer párrafo del artículo 5 de la ley**, y ya no hubiera agregado la diversa establecida en la primera parte del segundo párrafo de ese mismo precepto (porción impugnada).

Por eso mismo, no sería jurídicamente acertado que este Tribunal Pleno solucione el problema jurídico que plantea la Comisión actora, diciendo que la primera parte del segundo párrafo del artículo 5 debe interpretarse de forma sistemática con las leyes aplicables en materia de transparencia y acceso a la información; **pues sostener una postura jurídica como esa, derivaría en hacer redundante el contenido del artículo 5 de la ley.** Sería tanto como aseverar que en ese mismo precepto, en dos párrafos consecutivos, se prevén dos normas que tienen exactamente el mismo propósito: remitir a las leyes aplicables en materia de transparencia y acceso a la información.

La primera derivaría de la remisión expresa que se hace en el primer párrafo; la segunda, emanaría de la interpretación sistemática que hiciera este Tribunal Pleno del segundo párrafo de ese artículo 5.

Aunado a lo anterior, la norma establecida en la segunda parte del artículo 5, cuya invalidez se reclama, como ya se explicó antes, dispone que la “estricta reserva” permanecerá hasta que la información que obtenga el Ministerio Público sea presentada ante la autoridad jurisdiccional; y ello determina que **no guarde correspondencia** con lo señalado en el artículo 101 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, en el cual se indica que **la información clasificada como reservada podrá permanecer con tal carácter hasta por un periodo de cinco años** y que el periodo de reserva correrá a partir de la fecha en que se clasifica el documento.²¹

²⁰ “TÍTULO TERCERO

DEL PROCESO ESPECIAL DE EXTINCIÓN DE DOMINIO

Artículo 172. El procedimiento constará de **dos etapas**:

I. Una **preparatoria**, que estará a cargo del Ministerio Público para la investigación y acreditación de los elementos de la acción de conformidad a las atribuciones asignadas en la presente Ley, y

II. Una **Judicial**, que comprende las fases de admisión, notificación, contestación de la demanda, audiencia inicial, audiencia principal, recursos y ejecución de la sentencia.”

²¹ **Artículo 101.** Los Documentos clasificados como reservados serán públicos cuando:

Esto es, dado que **uno y otro enunciado normativo** (el previsto en la norma impugnada y el contenido en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública) **no son coincidentes**, debido a que no parten del mismo parámetro temporal para la reserva de información; no es factible decir que el problema jurídico que plantea la Comisión actora se soluciona sólo a partir de una interpretación sistemática como se ha hecho en los precedentes citados (acciones de inconstitucionalidad 109/2019 y 56/2018).

3. Tercer concepto de invalidez (Impugnación de los artículos 2, fracción XIV; 7, fracciones I, II, IV y V; 9 en su totalidad y en particular los incisos 2 y 4; y 15 de la ley)

TEMA: Elementos de la acción de extinción de dominio.

En el tercer concepto de invalidez, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos controvierte la constitucionalidad de los artículos **2, fracción XIV; 7, fracciones I, II, IV y V; 9**, en su totalidad y en particular los incisos **2 y 4; y 15**, todos de la Ley Nacional de Extinción de Dominio.

Los preceptos impugnados, establecen:

“Artículo 2. Para efectos de esta Ley se entenderá por:

(...)

XIV. Legítima Procedencia: *El origen o la obtención lícita de los Bienes, o bien, el uso o destino lícito de los Bienes vinculados al Hecho Ilícito; (...)*”

*“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;

(...)

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 (...)”

“Artículo 9. Los elementos de la acción de extinción de dominio son:

- 1. La existencia de un Hecho Ilícito;*
- 2. La existencia de algún bien de origen o destinación ilícita;*
- 3. El nexo causal de los dos elementos anteriores, y*
- 4. El conocimiento que tenga o deba haber tenido el titular, del destino del bien al Hecho Ilícito, o de que sea producto del ilícito. Este elemento no se tendrá por cumplido cuando se acredite que el titular estaba impedido para conocerlo.”*

“Artículo 15. Se presumirá la Buena Fe en la adquisición y destino de los Bienes. Para gozar de esta presunción, la Parte Demandada y la o las personas afectadas, dependiendo de las circunstancias del caso, deberán acreditar suficientemente, entre otras:

I. Que consta en documento, de fecha cierta y anterior a la realización del Hecho Ilícito, de conformidad con la normatividad aplicable;

II. Que oportuna y debidamente se pagaron los impuestos y contribuciones causados por los hechos jurídicos en los cuales funde su Buena Fe, o justo título;

I. Se extingan las causas que dieron origen a su clasificación;

II. Expire el plazo de clasificación;

III. Exista resolución de una autoridad competente que determine que existe una causa de interés público que prevalece sobre la reserva de la información, o

IV. El Comité de Transparencia considere pertinente la desclasificación, de conformidad con lo señalado en el presente Título.

La información clasificada como reservada, según el artículo 113 de esta Ley, podrá permanecer con tal carácter **hasta por un periodo de cinco años**. El periodo de reserva correrá a partir de la fecha en que se clasifica el documento.

III. Que el bien susceptible de la acción de extinción de dominio fue adquirido de forma lícita y en el caso de la posesión, que esta se haya ejercido además el derecho que aduce de forma continua, pública y pacífica. La publicidad se establecerá a través de la inscripción de su título en el registro público de la propiedad correspondiente, siempre que ello proceda conforme a derecho y en otros casos, conforme a las reglas de prueba;

IV. La autenticidad del contrato con el que pretenda demostrar su justo título, con los medios de prueba idóneos, pertinentes y suficientes para arribar a una convicción plena del acto jurídico y su licitud;

V. El impedimento real que tuvo para conocer que el bien afecto a la acción de extinción de dominio fue utilizado como instrumento, objeto o producto del Hecho Ilícito o bien, para ocultar o mezclar Bienes producto del Hecho Ilícito;

VI. En caso de haberse enterado de la utilización ilícita del bien de su propiedad, haber impedido o haber dado aviso oportuno a la autoridad competente.

Se entenderá por aviso oportuno, el momento en el cual la Parte Demandada o la Persona Afectada, hace del conocimiento a la autoridad competente por cualquier medio que deje constancia, de la comisión de conductas posiblemente constitutivas de los ilícitos materia de la extinción de dominio, en el bien del que sea titular, poseedor o tengan algún derecho sobre él, siempre y cuando se realice antes de su conocimiento de la investigación, la detención, el aseguramiento u otras diligencias necesarias para el resguardo de los detenidos o Bienes, o

VII. Cualquier otra circunstancia análoga, de conformidad con la normatividad aplicable.

En cualquier momento del proceso, el Juez permitirá que la Parte Demandada o la o las personas afectadas acrediten los supuestos anteriores, en todo acto jurídico relacionado con los Bienes objeto de la acción de extinción de dominio.”

Al respecto, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos aduce que las normas recién transcritas contravienen el texto constitucional en tanto que, conforme a la actual redacción del artículo 22 de la Constitución, la acción de extinción de dominio sólo resulta procedente respecto de bienes cuya **procedencia** no sea legítima y, además, se relacionen con los delitos que en el texto constitucional se mencionan.

Sin embargo, dice la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, los preceptos antes transcritos exceden la norma constitucional al permitir la viabilidad de la acción de extinción de dominio no sólo respecto de bienes cuya **procedencia** no sea legítima sino también respecto de bienes cuyo **uso** o **destino** se relacione con hechos ilícitos.

Esto es, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos expone que la “**legítima procedencia**” de los bienes a que alude la Constitución **no comprende** ni el **uso** ni el **destino** de los bienes.

Insiste en que los artículos **2, fracción XIV; 7, fracciones I, II, IV y V; 9, y 15**, de la referida Ley Nacional, al establecer la procedencia de la acción de extinción de dominio respecto de **bienes** que sean **instrumento** u **objeto** de hechos ilícitos, esto es, al aludir al **uso** o **destino**, transgreden los límites constitucionales; vulnerando el derecho a la seguridad jurídica y los principios de legalidad y supremacía constitucional.

Este concepto de invalidez es **parcialmente fundado**.

Antes de proceder a demostrar tal aserto, conviene precisar que el análisis de los artículos cuya constitucionalidad se controvierte en este tercer concepto de invalidez se hará, por cuestión de método, en un orden distinto al propuesto por la accionante.

Asimismo, previo a dar respuesta específica a cada uno de los **conceptos de invalidez** que se relacionan con los **elementos de la acción de extinción de dominio**, es conveniente hacer un **comparativo** entre la anterior y la actual redacción del artículo 22 constitucional, pues ello permitirá advertir que la reforma de ese precepto constitucional **fue radical**; y, por ende, ello **no permitía al legislador federal traer a la Ley Nacional la misma regulación que había en la legislación anterior** (tanto en la Constitución como en la Ley Federal de Extinción de Dominio abrogada).

Por la misma razón, **este Tribunal Pleno tampoco puede simplemente aplicar la doctrina jurisprudencial que se creó bajo la vigencia de la anterior normatividad en esa materia** (extinción de dominio); pues no sería acorde con el nuevo diseño constitucional de la institución de que se habla.

Así, tenemos que el anterior y el actual texto del artículo 22 de la Constitución es el siguiente:

<p>Artículo 22 constitucional (Antes de la reforma publicada en el D.O.F. el 14 de marzo de 2019)</p>	<p>Artículo 22 constitucional (Texto vigente a partir de la reforma publicada en el D.O.F. el 14 de marzo de 2019)</p>
<p>Artículo 22. (...) En el caso de extinción de dominio se establecerá un procedimiento que se regirá por las siguientes reglas:</p> <p>I. Será jurisdiccional y autónomo del de materia penal;</p> <p>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:</p> <p>a) 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.</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>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.</p>	<p>“Artículo 22. (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.</p> <p>(ADICIONADO, D.O.F. 14 DE MARZO DE 2019) La acción de extinción de dominio se ejercitará 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.</p> <p>(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.</p> <p>(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.”</p>

El texto de ambos preceptos permite, en primer lugar, constatar que **la acción de extinción de dominio** es una **acción** que, desde su incorporación al sistema jurídico mexicano, se ha encontrado establecida directamente en la Constitución.

Inclusive el artículo 22 de la Norma Fundamental prevé los **elementos de la acción** y señala los casos en que procede la declaratoria de extinción de dominio; por tanto, **se puede afirmar que esta acción no sólo está establecida en la Constitución, sino que sus elementos tienen una configuración constitucional**.

La propia lectura de ambos preceptos permite advertir que la acción de extinción de dominio debe ser entendida como una facultad o poder del Estado para solicitar a un juez que se apliquen en su favor bienes cuyo dominio se declare extinto en sentencia.

Ahora bien, una somera comparación entre el anterior y el actual diseño constitucional de la extinción de dominio pone en relieve no sólo que los **casos de procedencia** se ampliaron en la reforma acaecida en el año 2019 (pues ahora procede respecto de bienes relacionados con categorías de delitos y hechos ilícitos que antes no se consideraban para efectos de la extinción de dominio, como son los delitos en materia de hidrocarburos, petrolíferos y petroquímicos, por mencionar sólo un ejemplo), sino que incluso **los elementos de la acción que deben demostrarse en juicio son distintos**.

Así es, **anteriormente** esos **elementos** que se desprendían del artículo 22 constitucional **–previo a su reforma–** eran estos:

1. Que tuvieron lugar los **hechos ilícitos** que se adecuaban a la descripción normativa de los delitos mencionados, de acuerdo con la legislación penal que era aplicable para juzgarlos;
2. Que los **bienes** objeto del juicio fueron **instrumento, objeto o producto de los delitos** citados en la Constitución; y,
3. En el supuesto de que los bienes se hayan utilizado para la comisión de delitos por parte de un tercero, el representante social deberá aportar datos que razonablemente permitan sostener que ello se realizó con **conocimiento del propietario de los bienes**.

Es decir, conforme a la **anterior norma constitucional** (la vigente hasta antes de 14 de marzo de 2019) para que la acción de extinción de dominio resultara fundada era necesario que se **acreditaran aspectos netamente penales** como lo es el “**cuerpo del delito**” (sic);²² y, para el caso en que el bien hubiere sido utilizado por un tercero para la comisión del ilícito, incluso era necesaria la demostración de **elementos “subjetivos”** tales como el “**conocimiento**” del propietario de los bienes de que **éstos eran utilizados para la comisión del delito en cuestión**.

Sin embargo, con motivo de la reforma al artículo 22 de la Constitución, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de marzo de 2019, los **elementos de la acción de extinción cambiaron radicalmente**, pues, **a fin de desvincularla aún más de la materia penal y acercarla a la materia civil, el texto constitucional ya no exige, como condición para que prospere la acción, la acreditación de aspectos que atañen a la materia penal** como lo es el “**cuerpo del delito**” (hecho ilícito penal).

Tampoco exige la demostración de elementos **subjetivos** como lo era el “**conocimiento**” del propietario de los bienes de que **éstos eran utilizados para la comisión del delito en cuestión**.

En ese sentido, el **actual artículo 22 constitucional** señala **expresamente** que la acción de extinción de dominio resultará fundada siempre que **concurran** los siguientes **elementos**:

- a) Que la acción de extinción de dominio se **ejerza sobre bienes de carácter patrimonial**.
- b) Que los **bienes de carácter patrimonial** materia de la acción **estén relacionados con la investigación de alguno de los hechos ilícitos enunciados de manera limitada** en el cuarto párrafo del artículo 22 constitucional (*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*); y, **además**,
- c) Que respecto de los bienes sobre los que se ejerza la acción de extinción de dominio **no esté acreditada la “legítima procedencia” de ellos**.

Estos elementos de la acción que, se insiste, fueron precisados (incorporados) por el Poder Reformador **directamente en la Norma Fundamental**, revelan que **conforme al nuevo diseño constitucional de la acción de extinción de dominio** el hecho de que un bien esté relacionado con la investigación de hechos ilícitos como **instrumento u objeto del delito, ya no es suficiente para que proceda la acción**, pues además, es **imprescindible que no esté acreditada la legítima procedencia de los bienes**.

También es importante dejar precisado desde ahora que tales **elementos de la acción de extinción de dominio** son de **aplicación estricta**, no sólo **por su configuración constitucional**, sino porque corresponden a un **régimen de excepción** que implica la restricción de derechos de los gobernados (particularmente el derecho de propiedad) pues de lo contrario se correría el riesgo de que autoridades distintas al Poder Reformador de la Constitución variaran ese **régimen de excepción**.

²² Se emplea la expresión “Cuerpo del delito”, en atención a que la abrogada Ley Federal de Extinción de Dominio la ocupara para referirse a la acreditación del hecho ilícito penal.

Una vez establecidas estas bases generales sobre los **elementos de la acción de extinción de dominio** y su **actual configuración constitucional**, se pasa a dar respuesta a los conceptos de invalidez en los que se controvierten los artículos **2, fracción XIV; 7, fracciones I, II, IV y V; 9, en su totalidad y especialmente los incisos 2 y 4;** así como el artículo **15**, todos de la Ley Nacional.

En el entendido que **estas bases generales se irán precisando con mayor detalle** al examinar los preceptos de la Ley Nacional controvertidos, materia de este apartado.

3.1. Estudio de la validez del artículo 2, fracción XIV, de la ley.

Es **fundado** el tercer concepto de invalidez **en la parte que se impugna el artículo artículo 2, fracción XIV**, de la Ley Nacional de Extinción de Dominio.

Lo anterior, pues tal y como lo aduce la Comisión actora, el artículo 2, fracción XIV, de la ley considera como parte de la definición o concepto de **“legítima procedencia”** el **uso o destino** de los bienes vinculados al hecho ilícito.

Dicho precepto es de la literalidad siguiente:

“Artículo 2. Para efectos de esta Ley se entenderá por:

(...)

XIV. Legítima Procedencia: *El origen o la obtención lícita de los Bienes, o bien, el uso o destino lícito de los Bienes vinculados al Hecho Ilícito; (...)*”

Basta la lectura de este precepto para advertir que en él se incorpora como parte del concepto de **“Legítima procedencia”** aspectos relativos al **uso o destino** lícito de los bienes materia de la acción de extinción de dominio.

Sin embargo, de acuerdo con el artículo 22 constitucional, el **uso o destino** de los bienes sobre los que se ejerce la acción de extinción de dominio **son aspectos que atañen al segundo de los elementos de la acción antes precisados** (que los bienes de carácter patrimonial materia de la acción estén relacionados con la investigación de alguno de los hechos ilícitos enunciados de manera limitada en el cuarto párrafo del artículo 22 constitucional) pero **no forma parte del tercer elemento** de la pretensión (no acreditación de la legítima procedencia).

En efecto, el vocablo **“procedencia”** que se emplea en la norma constitucional referida **es claro y no da lugar a confusión alguna**, pues basta atender a una mera **interpretación gramatical** para advertir que por **“procedencia”** debe entenderse al **origen, fuente, nacimiento o causa**.

Así es, de acuerdo al Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia Española, **“procedencia”** significa **origen, principio** de donde **nace** o se **deriva** algo.²³

En consecuencia, el artículo 22 de la Constitución, al establecer como requisito de la acción de extinción de dominio que **no esté acreditada la legítima procedencia de los bienes** sobre los que se ejerce dicha acción, tal elemento implica **la ausencia en la demostración del legítimo origen de los bienes, no así al uso o destino de éstos**.

Lo aquí expuesto se confirma si se atiende a una interpretación teleológica objetiva de la norma constitucional.

Cierto, como ya se indicó en párrafos que anteceden, de acuerdo con el actual texto del artículo 22 de la Norma Fundamental, el **segundo elemento** de la acción de extinción de dominio consiste en que el Ministerio Público acredite que los **bienes de carácter patrimonial** materia de la acción **estén relacionados con la investigación de alguno de los hechos ilícitos enunciados de manera limitada** en el cuarto párrafo del artículo 22 constitucional (*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*).

Aunque más adelante se abundará al respecto, desde ahora conviene precisar que el que **“un bien esté relacionado con la investigación de algún hecho ilícito”**, no implica demostrar el **hecho ilícito**, sino **sólo la identidad del bien materia de extinción de dominio con el que es objeto de una investigación** substanciada con motivo de alguno de los delitos previstos de manera taxativa en el párrafo cuarto del artículo 22 constitucional.

Es decir, el elemento **“relación (vinculación) de los bienes patrimoniales con la investigación de un hecho ilícito”** implicará, **demostrar, por ejemplo**, que **en una investigación de un delito los bienes patrimoniales materia de la acción, son considerados como instrumento u objeto del hecho ilícito de que se trate o que fueron empleados para ocultar o mezclar bienes producto de un hecho ilícito penal**. Evidentemente el estándar probatorio en la acción de extinción de dominio será distinto al de materia penal.

²³ <https://dle.rae.es/procedencia>; vocablo: “procedencia”.

Por tanto, **conforme al sentido más razonable de la norma** contenida en el párrafo cuarto del artículo 22 de la Constitución, los aspectos atinentes a si el bien sobre el cual se ejerce la acción de extinción de dominio constituye o no un **instrumento u objeto** de alguno de los **hechos ilícitos ahí mencionados son tópicos que corresponden al segundo elemento de la acción** (Que **los bienes** de carácter patrimonial materia de la acción **estén relacionados** con la investigación de alguno de los hechos ilícitos enunciados de manera limitada en el cuarto párrafo del artículo 22 constitucional), pero **no forman parte del tercer elemento** de la pretensión (**no acreditación de la legítima procedencia**).

Sostener una postura contraria a lo que aquí se expone, esto es, considerar que la **legítima procedencia** implica la demostración no sólo de la **legítima obtención del bien** sino que este elemento (la legítima procedencia) también conlleva la demostración de aspectos tales como el **uso o destino lícito** del bien en cuestión, llevaría al ilógico de considerar que la **procedencia del bien** materia de la acción de extinción de dominio y su **relación con la investigación de alguno de los hechos ilícitos enunciados de manera limitada en todos los casos** son en realidad un mismo elemento.

Afirmación esta última que resulta **insostenible**, pues uno y otro elemento de la acción tiene una finalidad distinta; asimismo, la carga de la prueba recae en diferente sujeto.

El elemento relativo a que los **bienes de carácter patrimonial** materia de la acción **estén relacionados con la investigación de alguno de los hechos ilícitos enunciados de manera limitada** en el cuarto párrafo del artículo 22 constitucional, busca resguardar la **seguridad jurídica** de las personas al precisar la **excepcionalidad de la figura de la extinción de dominio**, al plantear una **enunciación limitada** de supuestos para su procedencia, justificados en la grave transgresión que implican en el orden público (*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*).

La **carga de acreditar** este **segundo elemento de la acción** recae en la parte **actora**, pues es el Ministerio Público quien deberá demostrar su afirmación (hecho positivo) consistente en que **los bienes** sobre los que ejerce la acción de extinción de dominio **están relacionados con investigaciones derivadas de algunos de los hechos ilícitos antes señalados**.

En cambio, el **tercer elemento de la acción**, consistente en que respecto de los bienes sobre los que se ejerza la acción de extinción de dominio **no esté acreditada la “legítima procedencia” de ellos**, busca tutelar el **derecho fundamental al debido proceso**, ya que garantiza que toda persona demandada o que pudiera ser afectada por un procedimiento de extinción de dominio tenga la posibilidad de acreditar el legítimo origen de los bienes y así librarlos de la extinción de dominio a favor del Estado.

Lo aquí expuesto en relación con la finalidad de cada elemento de la acción y la distribución de cargas probatorias, se confirma si se analiza al **proceso legislativo** que culminó en la reforma y adición del artículo 22 constitucional, mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el catorce de marzo de dos mil diecinueve, pues en el Dictamen formulado por la Cámara Revisora (Cámara de Senadores del Congreso de la Unión),²⁴ el quince de noviembre de dos mil dieciocho, en lo que interesa, se dijo esto:

“JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO DE DECRETO.

Con base en los insuficientes resultados que la norma constitucional y la ley vigentes arrojan como experiencia para la revisión de las provisiones sobre extinción de dominio de nuestra Constitución, y en seguimiento del intercambio de impresiones llevado a cabo por los Senadores y Senadoras de las Comisiones Unidas en la reunión del día lunes 5 de noviembre en curso, se estimó oportuno plantear lo siguiente:

a) *Precisar la naturaleza civil del procedimiento y su autonomía del procedimiento penal.*

(...)

Hoy la carga de la prueba en un procedimiento presuntamente autónomo del proceso penal, pero con reglas de los procedimientos penales, implica acreditar fuera de cualquier duda razonable que el bien se obtuvo mediante la comisión de un delito o que se utilizó para la comisión de delitos; a contrario sensu la reforma establecería la carga probatoria con estándares de probabilidad razonable en quien se asuma o conduzca como propietario del bien. Tendría que probar la procedencia legítima del bien. Y el Ministerio Público no tendría que probar el cuerpo del delito o, en su desarrollo último, la conducta delictiva.

²⁴ Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Justicia y de Estudios Legislativos Segunda, en relación a la Minuta con Proyecto de Decreto que Reforma el artículo 22 y la fracción XXX del artículo 73, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia de Extinción de Dominio; publicado en la Gaceta número LXIV/1PP0-49/86117

b) Precisar que el procedimiento es sobre derechos reales o bienes incorporados al patrimonio de una persona y no sobre su eventual participación o responsabilidad en la comisión de ilícitos, sea para obtener el bien o para utilizarlo en actividades delictivas. La esencia de la modificación estriba, como ya se mencionó, en si el propietario del bien puede o no acreditar su legítima procedencia.

Por otro lado, y para precisar la excepcionalidad de la figura de la extinción de dominio, se plantea 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.

(...)

e) Preservar la previsión vigente en el sentido de que toda persona que pudiera ser afectada por un procedimiento de extinción de dominio, tenga a su disposición los recursos legales para acreditar la procedencia legítima de sus bienes.”

Es por estas razones que, como ya se indicó, los aspectos atinentes al **uso** o **destino** del bien sobre el cual se ejerce la acción de extinción de dominio (es decir, si el bien constituye o no un **instrumento, objeto o producto** de alguno de los **hechos ilícitos ahí mencionados**) **son aspectos que conciernen al segundo elemento de la acción** (que los bienes de carácter patrimonial materia de la acción estén relacionados con la investigación de alguno de los hechos ilícitos enunciados de manera limitada en el cuarto párrafo del artículo 22 constitucional) pero **no forman parte** del **tercer elemento** de la pretensión (no acreditación de la legítima procedencia).

Y es que, como ya se apuntó en párrafos precedentes, **los elementos de la acción de extinción de dominio** fueron precisados (incorporados) por el Poder Reformador **directamente en el artículo 22 de la Norma Fundamental**, cuyo contenido revela que, **conforme al nuevo diseño constitucional de la acción de extinción de dominio**, el hecho de que un bien esté relacionado con la investigación de hechos ilícitos como **instrumento u objeto** del delito, **ya no es suficiente para que proceda la acción**, pues además, es **imprescindible que no esté acreditada la legítima procedencia de los bienes**.

De ahí que tal y como lo refiere la parte promovente de la presente acción de inconstitucionalidad, el artículo 2, fracción XIV, de la ley impugnada no se ajusta el texto constitucional y, por ende, debe declararse su invalidez, por cuanto hace a la expresión siguiente: **“o bien, el uso o destino lícito de los Bienes vinculados al Hecho Ilícito;”**.

En consecuencia, tal precepto debe leerse así:

“Artículo 2. Para efectos de esta Ley se entenderá por:

(...)

XIV. Legítima Procedencia: El origen o la obtención lícita de los Bienes;”

3.2. Estudio de la validez del artículo 9 de la ley.

Dentro del tercer concepto de invalidez, la parte promovente controvierte también la constitucionalidad del **artículo 9, de forma general (total) y en específico** los incisos **2** y **4** de la Ley Nacional de Extinción de Dominio; ello en atención a que, dice, en dicho precepto también se extralimitan las fronteras constitucionales sobre la procedencia de la figura de extinción de dominio.

El artículo 9 de la ley controvertida, dispone:

“Artículo 9. Los elementos de la acción de extinción de dominio son:

1. La existencia de un **Hecho Ilícito**;
2. La existencia de algún bien de origen **o destinación ilícita**;
3. El nexo causal de los dos elementos anteriores, y
4. El conocimiento que tenga o deba haber tenido el titular, del destino del bien al Hecho Ilícito, o de que sea producto del ilícito. Este elemento no se tendrá por cumplido cuando se acredite que el titular estaba impedido para conocerlo.”

El organismo accionante **controvirtió la constitucionalidad del artículo 9** (y de otros preceptos) bajo el argumento de que en la Ley Nacional **se extralimitan las fronteras constitucionales sobre la procedencia de la figura de extinción de dominio**, e incluso alega que en la Ley Nacional se incorporan **elementos para la procedencia de la acción de extinción de dominio que no establece el artículo 22 constitucional, por lo que va más allá del texto y alcance de la Norma Suprema**, entonces, conforme al *petitum* y la *causa petendi* hecha valer por la parte accionante, lo procedente es que este Alto Tribunal, analice **íntegramente** si el artículo 9 que se impugna, prevé o no mayores elementos para la procedencia de la acción.²⁵

²⁵ Tanto el *petitum*, como la *causa petendi* se extraen del contenido integral de la demanda relativa a la acción de inconstitucionalidad que nos ocupa.

Y, al respecto, este Tribunal Pleno advierte que la anterior alegación es **fundada en su causa de pedir** ya que, en efecto, dicho numeral **excede el texto constitucional en lo tocante a la procedencia de la acción de extinción de dominio, tal y como se demuestra a continuación:**

3.2.1. Análisis de la validez del **inciso 1** del artículo 9 de la ley.

En primer lugar, en el inciso 1 se establece como un elemento de la acción de extinción de dominio **“La existencia de un hecho ilícito”**.

Y, como ya se ha explicado y evidenciado, el artículo 22 constitucional describe cuáles son los tres elementos de la acción que se deben demostrar para que proceda la extinción del dominio de un bien; y dentro de ellos **no se encuentra la “acreditación de un hecho ilícito”**.

Así es, el artículo 22 de la Norma Fundamental, en lo que interesa, dispone:

“Artículo 22.

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.

(...)

*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.** (...)*

Como se puede advertir, el elemento que **sí** está previsto en la norma constitucional es el relativo a que los **bienes de carácter patrimonial** materia de la acción **estén relacionados con la investigación de alguno de los hechos ilícitos enunciados de manera limitada** en el cuarto párrafo del artículo 22 constitucional.

Sin embargo, una cosa es acreditar el **“hecho ilícito”** y otra muy distinta es demostrar que **“un bien está relacionado con la investigación de algún hecho ilícito”**.

Lo primero, esto es, el **“hecho ilícito”** para efectos de la extinción de dominio, conforme a la anterior legislación (legislación de extinción de dominio abrogada) implicaba acreditar el **“cuerpo del delito”**, es decir, el conjunto de **elementos objetivos o externos que constituyen la materialidad del hecho que la ley señale como delito**, así como los **elementos normativos, en el caso de que la descripción típica lo requiera.**²⁶

Lo segundo, esto es, que **“un bien está relacionado con la investigación de algún hecho ilícito”**, **no** conlleva la demostración del hecho ilícito, sino **sólo la identidad del bien materia de extinción de dominio con el que es objeto de una investigación en materia penal** substanciada con motivo de alguno de los delitos previstos de manera taxativa en el párrafo cuarto del artículo 22 constitucional.

Lo que aquí se precisa se traduce en que, de acuerdo al actual texto del párrafo cuarto del **artículo 22 constitucional** previamente transcrito, en un proceso de naturaleza civil como lo es el juicio de extinción de dominio, **el Ministerio Público no tiene la carga de demostrar los elementos del hecho ilícito** (o lo que conforme a la abrogada Ley Federal de Extinción de dominio era el **“cuerpo del delito”**); **el cual es un aspecto netamente penal**, sino sólo tiene que acreditar que el bien sobre el cual recae la acción –de extinción de dominio– **está relacionado** con una investigación penal instaurada con motivo de algún delito como: *Delitos por 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.*

Esto se corrobora con lo precisado en consideraciones anteriores en las cuales incluso se destacó que del proceso legislativo de reforma al artículo 22 constitucional, se advierte que la intención del Poder Reformador de la Constitución fue que **el Ministerio Público no tuviera que probar el “cuerpo del delito”**. **Lo cual, además, es acorde con la intención reiterada de dicho Poder Reformador, de que la reforma constitucional buscaba alcanzar una real autonomía del proceso civil de extinción de dominio respecto del procedimiento penal.**

²⁶ Ley Federal de Extinción de Dominio (Abrogada)

“Artículo 2. Para efectos de esta Ley se entenderá por:

(...)

II. Cuerpo del delito. Hecho ilícito a que se refiere el inciso a) de la fracción II del artículo 22 constitucional, en relación con el párrafo segundo del artículo 168 del Código Federal de Procedimientos Penales. Para efectos de lo dispuesto por el artículo 8, fracción III, el cuerpo del delito deberá acreditarse en términos de lo establecido por el artículo 45, fracción III. (...)

Para corroborar lo que aquí se afirma, conviene tener presente una vez más el contenido del Dictamen formulado por la Cámara Revisora (Cámara de Senadores del Congreso de la Unión), el quince de noviembre de dos mil dieciocho, cuya parte conducente, dice:

“JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO DE DECRETO.

Con base en los insuficientes resultados que la norma constitucional y la ley vigentes arrojan como experiencia para la revisión de las previsiones sobre extinción de dominio de nuestra Constitución, y en seguimiento del intercambio de impresiones llevado a cabo por los Senadores y Senadoras de las Comisiones Unidas en la reunión del día lunes 5 de noviembre en curso, se estimó oportuno plantear lo siguiente:

a) Precisar la naturaleza civil del procedimiento y su autonomía del procedimiento penal.

(...)

*Hoy la carga de la prueba en un procedimiento presuntamente autónomo del proceso penal, pero con reglas de los procedimientos penales, implica acreditar fuera de cualquier duda razonable que el bien se obtuvo mediante la comisión de un delito o que se utilizó para la comisión de delitos; **a contrario sensu la reforma establecería la carga probatoria con estándares de probabilidad razonable en quien se asuma o conduzca como propietario del bien. Tendría que probar la procedencia legítima del bien. Y el Ministerio Público no tendría que probar el cuerpo del delito o, en su desarrollo último, la conducta delictiva. (...)***

Como se ve, en el proceso que culminó con la reforma constitucional se dijo que en la acción de extinción de dominio el Ministerio Público **no** debe acreditar el cuerpo del delito, pues ese aspecto debe estar desvinculado del proceso de extinción de dominio.

Incluso, se hizo énfasis en que, antes de la reforma, el proceso de extinción de dominio era presuntamente autónomo del proceso penal, pero tenía, en realidad, reglas de los procedimientos penales. Por ello, en el dictamen se dijo que lo trascendente para la procedencia de la acción no es si se acreditó o no la conducta delictiva, sino si la legítima procedencia del bien puede acreditarse.

Así, el texto vigente del artículo 22 constitucional, además de que estableció expresamente que la acción de extinción de dominio es de naturaleza civil, reiterando su autonomía del proceso penal, **eliminó la exigencia de que debían existir elementos suficientes para determinar que el hecho ilícito sucedió**, pues ahora lo esencial es que el bien objeto de la acción esté relacionado con alguna investigación de ciertas conductas típicas (indicadas también en el texto del artículo 22 de la Constitución) y que el propietario del bien no pueda acreditar su legítima procedencia.

No obstante, el inciso 1 del artículo 9 de la ley vuelve a incorporar ese elemento, es decir, establece que sí se tiene que demostrar la existencia de un hecho ilícito, pues se tiene que demostrar que ese hecho encuadra en algún tipo penal.

En tal virtud, dado que **la exigencia del artículo 9, inciso 1, de la Ley Nacional** respecto a la demostración de la *“existencia de un hecho ilícito”* como parte de los elementos de la acción de extinción de dominio **no es acorde ni con la Constitución, ni con los fines del Poder Reformador**, debe declararse su **invalidez**, pues se insiste, ahí se contiene uno de los vicios que destaca la Comisión actora en su demanda, a saber: que **en la Ley Nacional se contienen elementos para la procedencia de la acción de extinción de dominio que no establece el artículo 22 constitucional.**

3.2.2. Análisis de la validez del inciso 4 del artículo 9 de la ley.

De igual forma es **sustancialmente fundado** el concepto de invalidez por cuanto hace al **inciso cuatro (4) del artículo 9 de la ley**, pues ahí también se incorpora un elemento de la acción que no está previsto en el artículo 22 de la Constitución.

En dicho inciso 4, se establece que uno de los elementos de la acción de extinción de dominio que deben quedar acreditados es: *“El conocimiento que tenga o deba haber tenido el titular, del destino del bien al Hecho Ilícito, o de que sea producto del ilícito. Este elemento no se tendrá por cumplido cuando se acredite que el titular estaba impedido para conocerlo.”*

Tal elemento de la acción tampoco es congruente con el texto constitucional.

Para evidenciar tal afirmación, resulta conveniente destacar una vez más que del actual artículo 22 constitucional se desprenden sólo los siguientes elementos de la acción de extinción de dominio.

- a) Que la acción de extinción de dominio se **ejerza sobre bienes de carácter patrimonial.**
- b) Que los **bienes de carácter patrimonial** materia de la acción **estén relacionados con la investigación de alguno de los hechos ilícitos enunciados de manera limitada** en el cuarto párrafo del artículo 22 constitucional (*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); y, además,

- c) Que respecto de los bienes sobre los que se ejerza la acción de extinción de dominio **no esté acreditada la “legítima procedencia” de ellos.**

De acuerdo con esto, dentro de los elementos (requisitos) para que resulte procedente (fundada) la acción de extinción de dominio la **norma constitucional no exige** la acreditación de un **elemento subjetivo** como lo es **“el conocimiento que tenga o deba haber tenido el titular, del destino del bien al hecho ilícito o de que sea producto del ilícito”.**

Esto se corrobora a partir del proceso legislativo que culminó con el Decreto a través del cual se reformó y adicionó el citado artículo 22 constitucional, en particular el Dictamen formulado por la Cámara de Senadores en el cual se explicó que con la modificación al texto constitucional en materia de extinción de dominio se buscaba:

- Desligar el procedimiento de extinción de dominio de la acreditación de la conducta delictiva de la persona que se reputa como propietaria del bien.
- Precisar de forma destacada que el procedimiento de extinción de dominio es de **naturaleza civil.**
- **Modificar el estándar probatorio** o el nivel del rigor probatorio para que en un litigio civil el Ministerio Público plantee que el bien incorporado al patrimonio de una persona que es investigada por la comisión de ciertos delitos, tiene una procedencia ilegítima.
- En ese sentido, se buscó establecer la carga probatoria con estándares de probabilidad razonable en quien se asuma o conduzca como propietario del bien; de modo que tendría que probar la procedencia legítima del bien y así el Ministerio Público no tendría que probar el cuerpo del delito o, en su desarrollo último, la conducta delictiva.
- Precisar que el procedimiento es sobre derechos reales o bienes incorporados al patrimonio de una persona **y no sobre su eventual participación o responsabilidad en la comisión de ilícitos**, sea para obtener el bien o para utilizarlo en actividades delictivas. La esencia de la modificación estriba en si el propietario (sic) del bien puede o no acreditar su legítima procedencia.

Conforme a lo anterior, es claro que la reforma a la norma constitucional pretendió simplificar cargas probatorias y reducir el estándar de prueba para la procedencia de la acción de extinción de dominio.

En consecuencia, en el proceso legislativo de la reforma constitucional se destacó que lo relevante para extinguir el dominio sobre bienes de carácter patrimonial es demostrar que el bien se encuentra relacionado a la investigación de ciertos hechos ilícitos (**carga probatoria que corresponde al Ministerio Público**) y la no acreditación de que el bien tiene una procedencia legítima (**lo que implica que el demandado debe acreditar el hecho positivo, esto es, la procedencia legítima**).

Por ello, como ya se dijo, el que deba acreditarse **el conocimiento que tenga o deba haber tenido el titular, del destino del bien al hecho ilícito o de que sea producto del ilícito, implica**, en primer término, **incorporar en la legislación reglamentaria un requisito no previsto en la norma constitucional** y, además, establecer una carga probatoria adicional para la parte actora (Ministerio Público), pues en esos casos deberá acreditar de manera plena el *“conocimiento del dueño o titular del bien”.*

Así, dado que el **inciso 4 del artículo 9 de la ley excede** el contenido de la norma constitucional, **debe declararse su invalidez.**

3.2.3. Análisis de los incisos 2 y 3 del artículo 9 de la ley.

En este orden de ideas, dado que previamente se ha declarado la **invalidez** de los **incisos 1 y 4 del artículo 9 de la Ley**, este Tribunal Pleno arriba a la convicción de que dicha invalidez determina también la de los incisos **2 y 3** de ese numeral.

Así es, la finalidad del artículo 9 de la Ley es el establecer los elementos de la acción de extinción de dominio, los cuales no pueden reducirse sólo a los descritos en los incisos 2 y 3 que se refieren, respectivamente, a la *“existencia de algún bien de origen o destinación ilícita”* y al *“nexo causal”*, ya que tales disposiciones (incisos 2 y 3), *per se, no guardarían una consistencia normativa con lo establecido en la Constitución* respecto a los elementos de la acción de extinción de dominio.

Por ende, tal y como lo reclamó la parte accionante, debe declararse la **invalidez directa y total del artículo 9** de que se habla.

Conviene precisar que la declaratoria de invalidez de la totalidad del artículo 9 de la Ley Nacional de Extinción de Dominio, no genera un vacío legislativo, pues en este fallo se ha expuesto reiteradamente que los elementos de la acción de extinción de dominio se encuentran previstos directamente en la norma constitucional.

3.3 Estudio de la validez del artículo 7, fracciones I, II, IV y V de la Ley Nacional de Extinción de Dominio.

De igual forma, resulta **parcialmente fundado** este tercer concepto de invalidez en la parte en que se controvierte la constitucionalidad del artículo 7, fracciones I, II, IV y V de la Ley Nacional de Extinción de Dominio.

En lo concerniente al **artículo 7, fracciones I, II, IV y V** la Comisión Nacional de los Derechos Humanos también aduce que esas fracciones (I, II, IV y V) son incompatibles con el actual texto constitucional debido a que, desde su perspectiva, la acción de extinción de dominio procede respecto de bienes cuya legítima procedencia no pueda acreditarse y estén relacionados con una investigación de los delitos a que alude el propio texto constitucional.

No obstante, dice la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en las fracciones I, II, IV y V del artículo 7 la Ley Nacional de Extinción de Dominio se admite la procedencia de la acción de extinción de dominio más allá de los límites constitucionales, pues las normas ahí contenidas permiten que la acción sea procedente incluso respecto de bienes cuya legítima procedencia u origen lícito esté acreditada. De ahí que por esta razón concluye que esas disposiciones del artículo 7 son inconstitucionales.

El artículo 7, fracciones I, II, IV y V, de la Ley Nacional de Extinción de Dominio, establece:

“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;

(...)

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. (...).”

3.3.1 Análisis de la validez de la fracción II del artículo 7 de la ley.

A consideración de este Tribunal Pleno, es **fundado** el concepto de invalidez por cuanto hace a que la fracción II del artículo 7 es inconstitucional, pero **sólo en la porción normativa** que dice **“de procedencia lícita”**, tal y como se explica enseguida.

Como se precisó en párrafos previos, de acuerdo con el artículo 22 constitucional, la acción de extinción de dominio resultará fundada siempre que **concurran** los siguientes elementos:

- Que la acción de extinción de dominio se **ejerza sobre bienes de carácter patrimonial**.
- Que los **bienes de carácter patrimonial** materia de la acción **estén relacionados con la investigación de alguno de los hechos ilícitos enunciados de manera limitada** en el cuarto párrafo del artículo 22 constitucional (*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*); **y, además,**
- Que respecto de los bienes sobre los que se ejerza la acción de extinción de dominio **no esté acreditada la “legítima procedencia” de ellos.**

De acuerdo con esto, el tercer requisito o elemento radica en que en el juicio de extinción de dominio **no esté demostrada** la **“legítima procedencia”** de los bienes patrimoniales sobre los que recae la acción.

Tal norma constitucional interpretada *a contrario sensu* implica que **si la parte demandada demuestra la legítima procedencia de los bienes la acción de extinción de dominio resultará infundada**; ello en tanto que uno de sus elementos no estará demostrado.

Al respecto, basta atender al significado común de la palabra “**legítima**”, para advertir que ese término es un adjetivo empleado para hacer referencia a lo que es **conforme a las leyes** o es **lícito**.²⁷

En ese sentido, si **en las fracciones II y IV del artículo 7** de la ley **se permite** que la **acción de extinción de dominio sea procedente** (fundada) incluso **respecto de bienes que son de procedencia lícita** resulta evidente que ello implica una contravención al contenido de la Constitución, pues en esos dos supuestos la acción de extinción de dominio resultaría fundada aun cuando se haya acreditado la **legítima procedencia** a que hace referencia expresamente el artículo 22 de la Norma Fundamental.

Cierto, tratándose de la fracción II del artículo 7 sería necesario acreditar **sólo** los siguientes **dos elementos**:

1. Que los bienes sobre los que recae la acción de extinción de dominio son **bienes de carácter patrimonial**; y,
2. Que esos bienes materia de la acción **están relacionados con algún hecho ilícito** de los indicados en el cuarto párrafo del artículo 22 constitucional.

Tal **relación** puede consistir, precisamente, en evidenciar que los bienes *fueron utilizados para ocultar otros Bienes de origen ilícito, o mezclados material o jurídicamente con Bienes de ilícita procedencia*, tal y como lo indica la fracción II del artículo 7 materia de análisis.

Como se puede constatar, en esa hipótesis (la de la fracción II del artículo 7) se tomaría **jurídicamente irrelevante** que la parte **demandada logrará demostrar que los bienes sobre los que recae la acción tienen una legítima –lícita– procedencia**, pues aun así su dominio sería extinguido por el Estado.

Lo anterior, hace notorio que la fracción II del artículo 7 es contraria a la Norma Suprema, debido a que el artículo 22 constitucional, **invariablemente**, esto es, sin excepción alguna, **exige** para la **procedencia** (fundado) de la **acción de extinción de dominio**, la **demonstración** de los **tres elementos** antes indicados.

Para demostrar lo que aquí se afirma, conviene transcribir una vez más el contenido del párrafo cuarto del artículo 22 de la Constitución.

“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.”

En consecuencia, conforme a un análisis formal, es dable concluir que los enunciados normativos que se desprenden tanto del texto constitucional como de la fracción II del artículo 7 de la Ley, son estos:

Constitución (artículo 22).

- **Prohibido** extinguir el dominio de bienes patrimoniales cuya procedencia sea lícita.

Artículo 7, fracción II, de la Ley Nacional de Extinción.

- ✓ **Permitido** extinguir el dominio de bienes patrimoniales cuya procedencia sea lícita.

Visto así, resulta evidente que la Ley Nacional de Extinción de Dominio no guarda una consistencia normativa con el texto constitucional, pues dicha legislación secundaria **permite** la misma conducta que la Constitución **prohíbe**.

En consecuencia, debe declararse la **invalidez** de la fracción II del artículo 7 de la Ley Nacional de Extinción de Dominio, sólo en la porción normativa en que se emplea la expresión “**de procedencia lícita**”. Pudiendo subsistir el enunciado que se refiere a que la acción de extinción de dominio será procedente respecto de **bienes “utilizados para ocultar otros Bienes de origen ilícito, o mezclados material o jurídicamente con Bienes de ilícita procedencia”**.

Ello, pues este último enunciado normativo no contraviene la Constitución, por el contrario, es útil para establecer uno de los supuestos en que se puede tener por demostrado el segundo elemento de la acción (bienes materia de la acción que **están relacionados con algún hecho ilícito** de los indicados en el cuarto párrafo del artículo 22 constitucional). Además, el resto de la fracción II del artículo 7 no contiene alguna expresión que excluya la demostración del tercer elemento de la pretensión de extinción de dominio que, como se ha explicado, consiste en que respecto de los bienes sobre los que se ejerza la acción de extinción de dominio **no esté acreditada la “legítima procedencia” de ellos**.

²⁷ Véase Diccionario de la lengua Española de la Real Academia Española, vocablo: legítimo o legítima. <https://dle.rae.es/leg%C3%ADtimo>

Esto es, al declararse la invalidez sólo de la porción en que se emplea la expresión “*de procedencia lícita*”, ello se traduce en que aún puede resultar procedente la acción de extinción de dominio respecto de **bienes de carácter patrimonial cuya legítima procedencia no pueda acreditarse** y hayan sido **utilizados para ocultar otros Bienes de origen ilícito, o mezclados material o jurídicamente con Bienes de ilícita procedencia**.

Finalmente, conviene insistir en que los aspectos atinentes a si el bien sobre el cual se ejerce la acción de extinción de dominio constituyen o no un **instrumento, objeto o producto** de alguno de los **hechos ilícitos mencionados en el artículo 22 son tópicos que corresponden al segundo elemento de la acción** (Que los bienes de carácter patrimonial materia de la acción **estén relacionados** con la investigación de alguno de los hechos ilícitos enunciados de manera limitada en el cuarto párrafo del artículo 22 constitucional). Por ello, se considera que el acápite del artículo 7, en la parte en que hace referencia a “*Bienes que sean instrumento, objeto o producto de los hechos ilícitos*” es acorde al texto constitucional.

En el entendido de que, como se explicó en párrafos previos, el hecho de que un bien esté relacionado con la investigación de hechos ilícitos como **instrumento u objeto** del delito, **ya no es suficiente para que proceda la acción**, pues además, es **imprescindible que no esté acreditada la legítima procedencia de los bienes**.

Por tanto, el artículo 7, fracción II, de la ley, debe entenderse redactado así:

“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:

(...)

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

3.3.2 Análisis de la validez de la fracción IV del artículo 7 de la ley.

En lo tocante a la diversa **fracción IV** del propio numeral **7** de la Ley Nacional de Extinción de Dominio **la inconstitucionalidad es todavía más notoria**, ya que de acuerdo con el contenido de esa porción normativa la acción de extinción de dominio será procedente (fundada) aun cuando no se satisfagan los elementos de la acción **b) y c)** previamente precisados y que, se reitera, consisten en la demostración de que los **bienes de carácter patrimonial** materia de la acción **estén relacionados con la investigación de alguno de los hechos ilícitos enunciados de manera limitada** en el cuarto párrafo del artículo 22 constitucional **y, además**, que respecto de los bienes sobre los que se ejerza la acción de extinción de dominio **no esté acreditada la “legítima procedencia” de ellos**.

Así es, la **fracción IV** del artículo **7** de la Ley, permite la procedencia de la acción respecto de “**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.”

Es decir, la fracción IV al igual que la fracción II (previamente analizada) **permite** que se declare la **extinción del dominio respecto de bienes de procedencia legítima**.

Más aún, **permite** la procedencia de la extinción de dominio **respecto de bienes que no estén relacionados con hechos ilícitos**, a condición de que atendiendo al valor, éste sea **equivalente** al de los bienes que sí estén relacionados con hechos ilícitos pero estos últimos (los que sí están relacionados con hechos ilícitos) no puedan ser localizados, identificados, incautados, asegurados o aprehendidos materialmente.

De igual forma, de acuerdo con un análisis lógico formal, los enunciados normativos que se desprenden tanto del texto constitucional como de la fracción IV del artículo 7 de la Ley, son estos:

Constitución (artículo 22).

- **Prohibido** extinguir el dominio de bienes patrimoniales que no estén relacionados con hechos ilícitos.

Artículo 7, fracción IV, de la Ley Nacional.

- ✓ **Permitido** extinguir el dominio de bienes patrimoniales que no estén relacionados con hechos ilícitos.

Desde esta perspectiva **la antinomia** entre la Constitución y la fracción IV del artículo 7, **resulta evidente**.

Lo anterior, lleva a concluir que la **fracción IV** del artículo **7** de la Ley es **inconstitucional** ya que transgrede el principio de supremacía constitucional; de modo que se declara la **invalidez de todo su contenido**.

3.3.3 Análisis de la validez de la fracción I del artículo 7 de la ley.

En cambio, adverso a lo que alega la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, la fracción I de ese numeral 7 sí se ajusta al texto del artículo 22 de la Constitución.

Lo anterior es así, en razón a que en esa fracción lo que se establece son **algunas de las formas en que los bienes patrimoniales pueden estar relacionados con alguno de los hechos ilícitos** que taxativamente indica el artículo 22 de la Norma Fundamental.

En ese sentido, en términos de la **fracción I del artículo 7** que aquí se analiza, los bienes materia de extinción de dominio pueden considerarse **relacionados** con **hechos ilícitos** cuando se evidencie que provienen 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.

3.3.4 Análisis de la validez de la fracción V del artículo 7 de la ley.

Respecto a la fracción V del artículo 7 de la Ley, **la primera parte de esa porción normativa es válida**, mientras que **la última parte no lo es**.

En la fracción V, el artículo 7 de que se habla, dispone:

“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:

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 (...)”

En la primera parte de la **fracción V del artículo 7**, se señala que se considerará que están **relacionados** con la investigación de **hechos ilícitos** aquellos bienes que hayan sido utilizados por un tercero, precisamente con esa finalidad: la comisión de un hecho ilícito.

Esa porción de la fracción V se considera acorde con el texto constitucional pues únicamente establece **otra de las formas que en que los bienes patrimoniales pueden estar relacionados con alguno de los hechos ilícitos** que taxativamente indica el artículo 22 de la Norma Fundamental. De ahí que ello no constituye una antinomia con el texto constitucional.

En cambio, la **segunda parte** de la fracción V del artículo 7 de la ley, **sí resulta inválida**.

En este punto, conviene recordar que con antelación, al analizar la constitucionalidad del artículo 9, inciso 4, de la Ley, se concluyó que la **norma constitucional** (artículo 22) **no exige** la acreditación de un **elemento subjetivo** como lo es **“el conocimiento que tenga o deba haber tenido el titular, del destino del bien al hecho ilícito o de que sea producto del ilícito”**.

Por tanto, dado que en la última parte de la **fracción V del artículo 7**, se incorpora ese mismo elemento subjetivo, entonces **por las mismas razones** a las apuntadas al analizar la validez del artículo 9, inciso 4, **también debe declararse la invalidez** de dicha porción normativa (7, fracción V), **exclusivamente** en la parte que dice: **“si su dueño tuvo conocimiento de ello y no lo notificó a la autoridad por cualquier medio o tampoco hizo algo para impedirlo”**.

De ahí que el artículo 7, fracción V, de la Ley, debe leerse así:

“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:

(...)

V. Bienes utilizados para la comisión de hechos ilícitos por un tercero, y (...)”

Conviene precisar que respecto de estos dos supuestos (fracciones I y V) aún es necesaria la **“no acreditación de la legítima procedencia de los bienes”** sobre los que se ejerce la acción de extinción de dominio.

Es pertinente señalar también que **el artículo 7 no tiene como propósito establecer cuáles son los elementos de la acción que se deben acreditar**, sino **únicamente indicar qué tipo de bienes pueden ser materia de la acción**, es decir, que **este precepto está más bien relacionado con el segundo elemento de la acción, sobre la vinculación de los bienes con la investigación de hechos ilícitos, pero no es sólo a partir de él que se debe establecer la procedencia de la acción**.

3.4 Estudio de la validez del artículo 15 de la ley.

Finalmente, en el propio tercer concepto de invalidez la Comisión Nacional de los Derechos Humanos controvierte el contenido del artículo 15 de la Ley Nacional.

Dicho precepto es de la literalidad siguiente:

“Artículo 15. *Se presumirá la Buena Fe en la adquisición y destino de los Bienes. Para gozar de esta presunción, la Parte Demandada y la o las personas afectadas, dependiendo de las circunstancias del caso, deberán acreditar suficientemente, entre otras:*

I. Que consta en documento, de fecha cierta y anterior a la realización del Hecho Ilícito, de conformidad con la normatividad aplicable;

II. Que oportuna y debidamente se pagaron los impuestos y contribuciones causados por los hechos jurídicos en los cuales funde su Buena Fe, o justo título;

III. Que el bien susceptible de la acción de extinción de dominio fue adquirido de forma lícita y en el caso de la posesión, que esta se haya ejercido además el derecho que aduce de forma continua, pública y pacífica. La publicidad se establecerá a través de la inscripción de su título en el registro público de la propiedad correspondiente, siempre que ello proceda conforme a derecho y en otros casos, conforme a las reglas de prueba;

IV. La autenticidad del contrato con el que pretenda demostrar su justo título, con los medios de prueba idóneos, pertinentes y suficientes para arribar a una convicción plena del acto jurídico y su licitud;

V. El impedimento real que tuvo para conocer que el bien afecto a la acción de extinción de dominio fue utilizado como instrumento, objeto o producto del Hecho Ilícito o bien, para ocultar o mezclar Bienes producto del Hecho Ilícito;

VI. En caso de haberse enterado de la utilización ilícita del bien de su propiedad, haber impedido o haber dado aviso oportuno a la autoridad competente.

Se entenderá por aviso oportuno, el momento en el cual la Parte Demandada o la Persona Afectada, hace del conocimiento a la autoridad competente por cualquier medio que deje constancia, de la comisión de conductas posiblemente constitutivas de los ilícitos materia de la extinción de dominio, en el bien del que sea titular, poseedor o tengan algún derecho sobre él, siempre y cuando se realice antes de su conocimiento de la investigación, la detención, el aseguramiento u otras diligencias necesarias para el resguardo de los detenidos o Bienes, o

VII. Cualquier otra circunstancia análoga, de conformidad con la normatividad aplicable.

En cualquier momento del proceso, el Juez permitirá que la Parte Demandada o la o las personas afectadas acrediten los supuestos anteriores, en todo acto jurídico relacionado con los Bienes objeto de la acción de extinción de dominio.”

La Comisión accionante argumenta que el artículo 15 genera inseguridad jurídica pues, por un lado, refiere que “*Se presumirá la Buena Fe en la adquisición y destino de los bienes*”; sin embargo, posteriormente establece que “*Para gozar de esta presunción, la Parte Demandada y la o las personas afectadas, dependiendo de las circunstancias del caso, deberán acreditar suficientemente...*”.

Lo anterior, dice, genera una antinomia, ya que por un lado crea una expectativa de presunción respecto a la “*buena fe*” y, posteriormente, exige la comprobación de esa circunstancia. Esto, a decir de la Comisión Nacional, implica una contradicción que genera inseguridad jurídica y contraviene además el artículo 22 constitucional en el cual se establecen con claridad los elementos para la procedencia de la extinción de dominio y el artículo 15 de la ley traspasa esos límites.

Este argumento es **parcialmente fundado**.

Previamente a las reformas y adiciones del artículo 22 constitucional, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el catorce de marzo de dos mil diecinueve, dicho precepto **preveía**, en lo que interesa, lo siguiente:

“Artículo 22. (...)

En el caso de extinción de dominio se establecerá un procedimiento que se regirá por las siguientes reglas:

(...)

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:

(...)

*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.***

*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.”*

La mera lectura de lo aquí transcrito permite advertir que en estas normas constitucionales (**ahora derogadas**) se hacía referencia al **supuesto en el que los bienes objeto de la acción de extinción de dominio son utilizados para la comisión de delitos por un tercero.**

En tal caso (comisión de delitos por un tercero), para que la persona propietaria o titular de los bienes objeto de la acción los pudiera excluir o librar de la extinción de dominio, la norma constitucional ya derogada exigía la necesaria demostración de estos **dos** elementos:

1. La **procedencia lícita** de los bienes; y, además,
2. Que la actuación del titular o dueño del bien fue de **buena fe**.

Ahora bien, la acreditación de la “**buena fe**” implicaba demostrar aspectos tales como que el dueño o titular del bien estaba **impedido para conocer la utilización ilícita de sus bienes**, o que **notificó a la autoridad respecto a la utilización del bien para la realización del hecho ilícito**, o que “**hizo algo para impedirlo**”.

En ese sentido, anteriormente, es decir conforme a la norma constitucional derogada si sólo se lograba demostrar la procedencia lícita del bien, pero no estaba acreditado que el actuar del dueño del bien fue de “**buena fe**”, debía procederse a la extinción del dominio.

Como lo apuntó la Primera Sala de este Alto Tribunal en la jurisprudencia **1a/JJ. 18/2015 (10a.)**, acreditar la “**buena fe**” a falta de indicios o elementos de prueba que demuestren la mala fe del afectado, **se tornaba prácticamente imposible**. Por lo anterior, dijo, la interpretación del artículo 22, párrafo segundo, fracción II, inciso c), en relación con su fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, daba lugar a concluir que necesariamente la parte actora (Ministerio Público) debía aportar datos que, de forma razonable, permitieran considerar la **mala fe** del afectado, o los indicios de que tuvo o debió **haber tenido conocimiento** de los hechos delictivos, ya que sólo dando al afectado (propietario o titular del bien) la posibilidad de desvirtuar dichos datos o elementos podía demostrar que su actuación fue de **buena fe**.²⁸

Ahora, **el artículo 22 constitucional vigente ya no exige** que en el **supuesto en el que los bienes objeto de la acción de extinción de dominio sean destinados para la comisión de delitos por un tercero, el dueño o titular del bien deba acreditar invariablemente** (en todos los casos), la “**buena fe**” en su actuar.

En efecto, como se apuntó previamente, en el proceso legislativo relativo a la reforma del artículo 22 constitucional, se destacó que **lo relevante** para extinguir el dominio sobre bienes de carácter patrimonial es acreditar que el **bien se encuentra relacionado a la investigación de ciertos hechos ilícitos** (carga probatoria que corresponde al Ministerio Público) y **la no acreditación** (por parte del demandado) **de que el bien tiene una procedencia legítima.**

Tal voluntad del órgano reformador de la Constitución quedó reflejada en los párrafos cuarto y quinto del artículo 22 de la Norma Fundamental, en los cuales se establece:

(...)

*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.*

*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.***

(...)

²⁸ Jurisprudencia 1a/JJ. 18/2015 (10a.), de rubro: “**EXTINCIÓN DE DOMINIO. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 22 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN TORNO A LAS CARGAS PROBATORIAS CUANDO HAY UN AFECTADO QUE ADUCE SER DE BUENA FE.**”

La **regla de derecho** que se repite **de forma constante** en el artículo 22 de la Constitución es la relativa a que el demandado o afectado por el ejercicio de la acción, si quiere que ésta no prospere, **tiene la carga demostrar un solo aspecto**, a saber: la **legítima procedencia del bien**, **nada más**.

Esto, permite poner en relieve que desde el texto de la Norma Suprema el Poder Reformador de la Constitución buscó que las cargas probatorias para una y otra parte ya no involucraran la demostración del **“conocimiento”** que tuvo o pudo haber tenido el dueño o titular del bien respecto a su utilización (destino) por un tercero para la realización de hechos ilícitos.

Luego, aun en aquellos supuestos en los que sea un tercero quien **destinó** el bien para la comisión de un hecho ilícito, el titular del bien **sólo** tendrá la carga de demostrar la **legítima procedencia del bien** para poder excluirlo de la acción de extinción de dominio.

En consecuencia, como se dijo antes, **de acuerdo con la norma constitucional** la **buena o mala fe** del dueño o titular del bien patrimonial, **respecto del destino o uso de los bienes por un tercero**, es **irrelevante** para efectos de lo fundado o infundado de la acción de extinción de dominio.

De acuerdo con lo previamente expuesto, este Tribunal Pleno arriba a la conclusión de que **solamente** la porción **“y destino”** del párrafo primero, así como las fracciones V y VI del artículo 15 de la Ley Nacional de Extinción de Dominio contravienen el texto del artículo 22 de la Constitución al pretender regular la demostración o presunción de un **elemento subjetivo** como lo es la **buena o mala fe** en el actuar de propietario o titular del bien, que **ya no es exigido por la norma constitucional**.

Sin embargo, el resto de los enunciados normativos que conforman dicho precepto y en los cuales se busca establecer **una presunción de buena fe respecto de la adquisición de los bienes**, no resultan contrarios al texto constitucional.

Se expone lo anterior, pues la presunción de la buena fe en la **adquisición** de bienes, se trata de un elemento que el legislador ordinario válidamente puede establecer con la finalidad de **facilitar la demostración del elemento constitucional relativo a la legítima procedencia de los bienes sujetos al procedimiento de extinción de dominio**, cuando —por ejemplo— lo que se debate es si la persona —sujeta al proceso de extinción de dominio— **adquirió** los bienes con la finalidad de encubrir bienes de origen ilícito.

Además, dicha presunción no resulta irrazonable, pues los hechos base de los que parte la norma, válidamente, pueden llevar al juzgador a inferir que las operaciones mediante las que se **adquirieron** los bienes fueron realizadas de **buena fe**.

Por ende, resulta razonable que el legislador haya determinado que la buena fe en la **adquisición** de los bienes se presumirá en aquellos casos en los que la parte demandada hubiese acreditado ciertos hechos probatorios relacionados con su adquisición.

En este orden de ideas, el precepto no debe declararse **inconstitucional** en su totalidad, sino **únicamente** en las porciones que se refieren a la buena fe sobre el **uso, destino o utilización** de los bienes.

Por estos motivos se declara la **invalidez** de ese precepto por cuanto hace al primer párrafo, en su porción normativa **“y destino”**, así como de sus fracciones V y VI.

4. Cuarto concepto de invalidez (impugnación del artículo 11, primer párrafo, de la ley)

TEMA. Imprescriptibilidad de la acción.

Como cuarto concepto de invalidez, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos aduce que el **artículo 11, primer párrafo**, de la ley otorga a la acción de extinción de dominio alcances que la Norma Fundamental no previó.

El mencionado artículo 11, primer párrafo, de la ley, establece:

*“Artículo 11. La acción de extinción de dominio es **imprescriptible** en el caso de Bienes que sean de origen ilícito. Para el caso de Bienes de destinación ilícita, la acción prescribirá en veinte años, contados a partir de que el bien se haya destinado a realizar hechos ilícitos.*

(...)”

Al respecto, el organismo actor aduce que en el **artículo 11, primer párrafo**, se establece que la acción de extinción de dominio será **imprescriptible**; sin embargo, alega, el artículo 22 de la Constitución no admite esa posibilidad; tan es así, dice la comisión actora, que se sometió a consideración del Poder Reformador de la Constitución la posibilidad de darle tal carácter (el de la imprescriptibilidad) pero **no fue aprobada**.

Por tanto, a decir de la aquí promovente, debe concluirse que la intención del legislador constitucional fue que la restricción al derecho humano de propiedad a través de la acción de extinción de dominio **estuviera sujeta a un límite temporal**.

Este motivo de invalidez es **fundado**.

Mediante oficio D.G.P.L. 63-11-6-2100 de veintiocho de abril de dos mil diecisiete la Cámara de Diputados (Cámara de origen) remitió a la Cámara de Senadores (Cámara revisora) la Minuta Proyecto de Decreto por el que se reforma el segundo párrafo y se adiciona un tercer párrafo al artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con número CD-LXIII-II-2P-251.

Ahí se contenía un artículo único que decía lo siguiente:

“Artículo Único.- Se reforma el segundo párrafo y se adiciona un tercer párrafo al artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 22. (...)

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 la aplicación a favor del Estado de bienes asegurados que causen abandono, ni la de aquellos bienes cuyo dominio se declare extinto en sentencia.

La acción de extinción de dominio será imprescriptible y se ejercerá a través de un procedimiento jurisdiccional y autónomo de la materia penal, sobre bienes que sean instrumento, objeto o producto de hechos de corrupción o de actividades ilícitas en perjuicio grave del orden público, en los términos que señale la ley.”

La transcripción que aquí se hace permite evidenciar que la Cámara de Diputados remitió al Senado de la República una propuesta de reforma al artículo 22 Constitucional en la cual se establecía que la acción de extinción de dominio sería **imprescriptible**.

Sin embargo, en el Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Justicia y de Estudios Legislativos Segunda de la Cámara de Senadores²⁹ **se modificó ese proyecto** de reforma y se propuso que el texto reformado y adicionado del artículo 22 constitucional quedara de la siguiente forma:

“Artículo 22. (...)

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 los términos de las disposiciones aplicables, ni de aquellos bienes cuyo dominio se declare extinto en sentencia.

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.

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, trata de personas y delitos en materia de hidrocarburos petrolíferos y petroquímicos.

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.”

Como se ve, la propuesta de reformas y adiciones al artículo 22 formulado por la Cámara de Senadores es la que finalmente prevaleció, pues el texto del proyecto de Decreto contiene una redacción muy similar al de la norma constitucional vigente.

Asimismo, de ese proyecto de Decreto elaborado por el Senado se desprende que la Cámara Revisora **suprimió** del proyecto proveniente de la Cámara de Diputados **la porción en la cual se pretendía establecer que la acción de extinción de dominio fuera imprescriptible**.

Esto último, **demuestra que la intención del órgano reformador de la Constitución fue que la acción de extinción de dominio estuviera sujeta a prescripción**.

Tal conclusión se confirma si se atiende a la discusión del dictamen en la Cámara de Senadores del cual resalta lo siguiente:

²⁹ Publicado el 15 de noviembre de 2018 en la gaceta **LXIV/1PP0-49/86117**.

“(…)

El Senador Damián Zepeda Vidales: (…) *Además, la minuta venía muchísimo más flexible, como tiene que ser este procedimiento, y traía una nueva, un paso más, que no prescriba la acción de extinción de dominio. (…)* la propuesta que hemos hecho desde comisión, que hubo mucha apertura, es regresemos a la minuta tal cual venía de la Cámara de Diputados.

El grupo mayoritario presentó un proyecto de dictamen en la comisión que venía exactamente como lo estoy exponiendo yo ahorita, así arrancó la propuesta. Y en el debate, en un ánimo de suma, de consenso, se cambió.

*Hoy ni siquiera estamos pidiendo que aprueben que no prescriba un delito, estamos pidiendo que aprueben **que no prescriba una acción civil para quitarles los bienes a los delincuentes**, porque si es prescriptible, es un lavado de dinero, por el paso del tiempo, un delincuente que se hace de bienes, fruto de un crimen, no debería de tener la protección del Estado de que no se lo puedan quitar, porque simplemente porque pasó el tiempo, hagamos verdaderamente una labor de hacer una modificación que sirva para todos sentirnos orgullosos que estamos colaborando a combatir el crimen organizado.*

El Presidente Senador Martí Batres Guadarrama: *Gracias, Senador.*

Solicito a la Secretaría dé lectura a la propuesta de modificación del artículo 22 presentada por el Senador Zepeda e inmediatamente consulte a la Asamblea, en votación económica, si se admite a discusión.

Le recuerdo a la Asamblea que son dos propuestas.

La Secretaria Senadora Nancy De la Sierra Arámburo: *Doy lectura a la propuesta de modificación.*

Artículo 22. No se considerará confiscación la aplicación de bienes de una persona cuando sea decretada para el pago de multas e 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 del 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.

La acción de extinción de dominio será **imprescriptible** y se ejercitará a través de un procedimiento jurisdiccional y autónomo de la materia penal, sobre bienes que sean instrumento, objeto o producto de hechos de corrupción o de una actividad ilícita en perjuicio grave del orden público en los términos que señale la ley.

Consulta a la Asamblea si se admite a discusión.

Quienes estén por la afirmativa, favor de levantar la mano.

(La Asamblea no asiente)

Quienes estén por la negativa, favor de levantar la mano.

(La Asamblea asiente)

No se admite a discusión, señor Presidente.

“(…)”

“La Senadora María Guadalupe Murguía Gutiérrez: *Con su venia, señor Presidente.*

Muy buenas noches compañeras Senadoras y compañeros Senadores.

Votamos a favor en lo general del dictamen de extinción de dominio porque estamos a favor de este instrumento, y presentamos hoy a su consideración reserva al artículo 22 constitucional, propuesto en el dictamen de las Comisiones de Puntos Constitucionales; Justicia; y Estudios Legislativos, en materia de extinción de dominio.

Consideramos que la extinción de dominio debe de ser imprescriptible a efecto de que el solo transcurso del tiempo no sea lo que legitime una posesión o una propiedad mal habida.

“(…)

La **imprescriptibilidad** que proponemos implica la aplicación de un principio general del derecho, del fraude no deviene derecho alguno.

(...)

El Presidente Senador Martí Batres Guadarrama: Muchas gracias, Senadora Murguía.

Solicito a la Secretaría dé lectura a la propuesta de modificación del artículo 22 presentada por la Senadora Murguía, e inmediatamente consulte a la Asamblea, en votación económica, si se admite a discusión.

El Secretario Senador Juan Manuel Zepeda Hernández: Doy lectura a la propuesta de modificación.

Artículo 22. La acción de extinción de dominio **será imprescriptible** y se ejercerá por el Ministerio Público a través de un procedimiento jurisdiccional de naturaleza civil y autónoma del penal.

Las autoridades competentes de los distintos órdenes de gobierno le prestarán auxilio en el cumplimiento de esta función.

Consulta a la Asamblea, si se admite a discusión.

Quienes estén por la afirmativa, favor de levantar la mano.

(La Asamblea no asiente)

Quienes estén, por la negativa, favor de levantar la mano.

(La Asamblea asiente)

No se admite a discusión, señor Presidente.”

Del proceso legislativo aquí reseñado, se desprende que tanto el Senador Zepeda Vidales como la Senadora Murguía Gutiérrez insistieron ante la Asamblea del Senado en que se incorporara como parte de las reformas y adiciones al artículo 22 constitucional un enunciado en el que se estableciera que la acción de extinción de dominio es imprescriptible; sin embargo, **en ambas ocasiones la Asamblea ni siquiera admitió a discusión esa propuesta.**

El Proyecto de Decreto fue devuelto el veinte de noviembre de dos mil dieciocho por la Cámara de Senadores a la legisladora (Cámara de Diputados) para los efectos de lo dispuesto en la fracción **e**, del artículo 72 constitucional.

En la Cámara de Origen, la Diputada **María del Pilar Ortega Martínez** volvió a proponer que se incorpora como parte de la reforma al artículo 22 constitucional el que la acción de extinción de dominio fuera **imprescriptible**, sin embargo, su propuesta también fue **desechada**.

Para corroborarlo, en seguida se transcribe la parte conducente de la discusión del Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales, con proyecto de Decreto por el que se reforma el artículo 22 y la fracción XXX del artículo 73 de la Constitución Política.

“(…)

La presidenta diputada María de los Dolores Padierna Luna: Si fuera tan amable la Secretaría atender la lectura que comentó la diputada [María del Pilar Ortega Martínez].

La secretaria diputada Lizeth Sánchez García:

Artículo 22. Debe decir, segundo párrafo: 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, los términos de las disposiciones aplicables ni de aquellos bienes cuyo dominio se declare extinto en sentencia.

La acción de extinción de dominio será retrospectiva e **imprescriptible**, se ejercerá a través de un procedimiento jurisdiccional y autónomo de la materia penal sobre bienes de cualquier naturaleza que sean instrumento, objeto o producto de actos de corrupción o de actividades ilícitas en perjuicio grave del orden público en los términos que señale la ley. Es cuanto, presidenta.

La presidenta diputada María de los Dolores Padierna Luna: Gracias. Consulte la Secretaría a la asamblea en votación económica si se admite a discusión esta reserva.

La secretaria diputada Lizeth Sánchez García: Por instrucciones de la Presidencia en votación económica se consulta a la asamblea si se acepta a discusión.

Los que estén por la afirmativa sírvanse manifestarlo levantando la mano (votación), gracias.

Los que estén por la negativa sírvanse manifestarlo levantando la mano (votación), gracias. Presidenta, mayoría por la negativa.

La presidenta diputada María de los Dolores Padierna Luna: Se desecha. Se reserva para su votación nominal. (...)"

Por tanto, el proceso legislativo que culminó en la reforma y adición del artículo 22 constitucional vigente, **confirma que no fue voluntad del órgano reformador de la Norma Fundamental**, es decir, ni en la Cámara de Senadores ni en la Cámara de Diputados, **el que la Constitución permitiera que la acción de extinción de dominio fuera imprescriptible.**

Y, bajo esa perspectiva, **la legislación secundaria** o reglamentaria (Ley Nacional de Extinción de Dominio) **no puede contener una norma que contravenga el texto de la Constitución y la voluntad misma del Poder Reformador de la Norma Suprema.**

Se reitera, porque en el caso, el tema de la imprescriptibilidad de la acción de extinción de dominio no es un aspecto que se pueda estimar que quedó a la libertad de configuración del legislador ordinario como parte de sus facultades para reglamentar la acción, bajo la consideración de que de ello no se hubiere ocupado la norma constitucional; puesto que, ese tema fue un aspecto expresamente discutido para efectos de la reforma constitucional al artículo 22, y expresamente fue rechazado.

Al margen de lo anterior, esto es, aun cuando no se atendiera a una interpretación teleológica (subjetiva) de la norma constitucional; lo cierto es que este Tribunal Pleno advierte que **la medida establecida** en el artículo 11, primer párrafo, de la Ley Nacional **no es proporcional** desde la perspectiva de los fines que se persiguen con los costos que necesariamente se producirán desde la perspectiva de los derechos afectados.

En el apartado anterior, a partir del contenido del artículo 22 constitucional, quedó explicado que **la acción de extinción de dominio** es una **acción** que, desde su incorporación al sistema jurídico mexicano, se ha encontrado establecida directamente en la Constitución. Inclusive el artículo 22 de la Norma Fundamental prevé los **elementos de la acción** y señala los casos en que procede la declaratoria de extinción de dominio; por tanto, **se puede afirmar que esta acción no sólo está establecida en la Constitución, sino que sus elementos tienen una configuración constitucional.**

También se ha dicho ya, que la norma constitucional en cita permite advertir que la acción de extinción de dominio debe ser entendida como una **facultad o poder del Estado** para solicitar a un juez que se apliquen en su favor bienes cuyo dominio se declare extinto en sentencia.

Asimismo, se precisó que el **actual artículo 22 constitucional** señala **expresamente** que la acción de extinción de dominio resultará fundada siempre que **concurran** los siguientes **elementos:**

- a) Que la acción de extinción de dominio se **ejerza sobre bienes de carácter patrimonial.**
- b) Que los **bienes de carácter patrimonial** materia de la acción **estén relacionados con la investigación de alguno de los hechos ilícitos enunciados de manera limitada** en el cuarto párrafo del artículo 22 constitucional (*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*); **y, además,**
- c) Que respecto de los bienes sobre los que se ejerza la acción de extinción de dominio **no esté acreditada la "legítima procedencia" de ellos.**

Todo esto permite resaltar que la **acción de extinción de dominio implica una facultad** constitucional para que el **Estado** (a través del Ministerio Público federal o local) aplique a su favor bienes cuyo dominio se declare extinto en sentencia judicial. Esto es, la acción de extinción de dominio equivale a una **facultad del Estado para solicitar la declaración de inexistencia del derecho de propiedad; tan es así, que la propia norma constitucional exige que la acción se ejerza sobre bienes de carácter patrimonial.**

Ahora bien, los artículos 14 y 16, segundo párrafo, de la Constitución, así como el artículo 21 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos, disponen:

“Artículo 14. *A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.*

Nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las Leyes expedidas con anterioridad al hecho. (...)

“Artículo 16. *Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento. En los juicios y procedimientos seguidos en forma de juicio en los que se establezca como regla la oralidad, bastará con que quede constancia de ellos en cualquier medio que dé certeza de su contenido y del cumplimiento de lo previsto en este párrafo.*

Toda persona tiene derecho a la protección de sus datos personales, al acceso, rectificación y cancelación de los mismos, así como a manifestar su oposición, en los términos que fije la ley, la cual establecerá los supuestos de excepción a los principios que rijan el tratamiento de datos, por razones de seguridad nacional, disposiciones de orden público, seguridad y salud públicas o para proteger los derechos de terceros. (...)

“Artículo 21. Derecho a la Propiedad Privada

1. Toda persona tiene derecho al uso y goce de sus bienes. La ley puede subordinar tal uso y goce al interés social.

2. Ninguna persona puede ser privada de sus bienes, excepto mediante el pago de indemnización justa, por razones de utilidad pública o de interés social y en los casos y según las formas establecidas por la ley.

3. Tanto la usura como cualquier otra forma de explotación del hombre por el hombre, deben ser prohibidas por la ley.”

De los anteriores preceptos constitucionales y convencionales se desprende el reconocimiento del **derecho a la propiedad privada** así como el derecho a la legalidad y a la seguridad jurídica cuando el gobernado deba resentir **un acto de molestia o de privación en sus propiedades**.

Es decir, los preceptos recién transcritos permiten constatar que **si bien el derecho a la propiedad no es absoluto, la facultad del Estado para ejercer actos** (de molestia o privativos) **sobre la propiedad de las personas tampoco puede ser absoluta o carente de límites**.

En congruencia con esto último, si la acción de extinción de dominio que **ejerce el Estado** está estrechamente relacionada con el **régimen constitucional y convencional del derecho de propiedad**, entonces resulta imperioso analizar si es **proporcional o no** una medida legislativa que establece la **imprescriptibilidad** de la acción, es decir, que indica que **no debe estar sujeta a límites temporales la facultad del Estado para solicitar la declaración de inexistencia del derecho de propiedad**.

En efecto, se debe **analizar si la falta de límites temporales al Estado en el ejercicio de la acción implica un justo equilibrio entre el interés público que se persigue con la acción de extinción de dominio y los derechos de propiedad y de seguridad jurídica que tutela la Constitución**.

Lo anterior, pues en todo régimen democrático, resulta indispensable que cualquier intervención de la autoridad estatal en los derechos de los ciudadanos no sea arbitraria.

Así es, no basta que una afectación a los derechos de los gobernados se base formalmente en el texto legal, sino que la actuación del poder público debe estar justificada por ser adecuada y **necesaria** para alcanzar la finalidad constitucionalmente protegida y que la lesión al derecho fundamental resulte **proporcional** a la satisfacción de la finalidad perseguida por el acto de autoridad.

Por tanto, el ejercicio de la facultad constitucional del Estado para demandar la extinción de dominio no sólo debe estar sujeta al cumplimiento formal del texto legal, sino también al escrutinio del **ejercicio razonable** en los espacios de discreción que la propia Constitución reconoce o deja al legislador secundario.

En mérito de lo anterior, se impone realizar un **examen de proporcionalidad** conforme a la metodología descrita en el apartado segundo de este considerando.

Y, al respecto, este Alto Tribunal concluye que la medida contenida en la primera parte del primer párrafo del artículo 11 de la ley, a través de la cual el legislador ordinario estableció que **“La acción de extinción de dominio es imprescriptible en el caso de los Bienes que sean de origen ilícito”, no supera un test de proporcionalidad en sentido amplio**.

Ello, en atención a que la norma impugnada cumple con las dos primeras gradas de un examen de proporcionalidad, pero **no** la última (necesidad de la medida).

La medida en cuestión supera el requisito relativo a que la restricción (**intemporalidad** o **imprescriptibilidad**) persiga un **fin** constitucionalmente válido, porque busca materializar el fin de la acción de extinción de dominio.

Así es, como ya se mencionó antes, de la iniciativa de reforma al artículo 22 constitucional presentada el 29 de marzo de 2007, destaca que la acción de extinción de dominio prevista en la Norma Fundamental se estableció –desde sus orígenes– con el objeto primordial de **mejorar la eficacia en el combate a la delincuencia, mermando sus recursos materiales**,³⁰ por lo tanto, resulta indiscutible que **la acción de extinción de dominio y su eficacia tienen una evidente finalidad de interés público**.

Asimismo, la medida es **idónea**, porque para lograr ese fin -de interés público- establece la **imprescriptibilidad** de la acción de extinción de dominio cuando se pretenda ejercer sobre bienes “*de origen ilícito*”, lo que deriva en que la facultad del Estado para ejercerla no se encuentre sujeta a un límite temporal. Con esto (**la intemporalidad**) claramente se garantiza un **alto grado de eficacia en el ejercicio** de una **acción civil** que tiene por objeto **el combate a la delincuencia a través de la disminución de sus recursos materiales**.

No obstante, la medida legislativa (**intemporalidad** o **imprescriptibilidad de la acción**) **no supera el tercer nivel de análisis**, consistente en que la medida sea **necesaria** para lograr ese fin, pues **existen otras alternativas menos lesivas de los derechos de propiedad y de seguridad jurídica** y que, a la vez, **garantizan el fin perseguido: alto grado de eficacia en el ejercicio de una acción civil** que tiene por objeto **el combate a la delincuencia a través de la disminución de sus recursos materiales**.

Se afirma esto, debido a que esta Suprema Corte advierte que la norma que deriva del primer párrafo del artículo 11 de la Ley, relativa a la **imprescriptibilidad genérica de la acción** de extinción de dominio cuando se pretenda ejercer sobre bienes “*de origen ilícito*”, se trata de una **medida que no toma en cuenta ni la naturaleza ni la gravedad de los hechos ilícitos penales con los que pueden estar relacionados los bienes “de origen ilícito” sobre los que ha de recaer la acción de extinción de dominio**; lo cual torna **excesiva** tal medida.

Si bien es cierto la acción de extinción de dominio **desde su incorporación a nuestro sistema jurídico** ha sido de naturaleza **civil** y **autónoma del proceso penal**; y con la reforma al artículo 22 constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el catorce de marzo de dos mil diecinueve, **se ha desvinculado aún más del proceso penal**; también lo es que **sigue subsistiendo un vínculo indisoluble de la acción de extinción de dominio con esa materia** (la penal) **que no puede soslayarse de ningún modo**. Y no puede eludirse, pues **invariablemente** la extinción de dominio **debe ejercerse sobre bienes relacionados con la investigación de los hechos ilícitos penales** que taxativamente señala la propia Norma Fundamental.

Dicho de otro modo, **la acción de extinción de dominio simplemente no sería procedente si no existiera al menos una investigación en materia penal respecto a los hechos ilícitos que se precisan en la Constitución**. Esta premisa es absoluta y se extrae de la propia norma constitucional (artículo 22).

Ahora bien, la “**prescripción**” se trata de una figura que la encontramos tanto en el ámbito **civil** como en el **penal** y, aunque, por razones obvias **operan de diferente forma** en una y otra materia, lo cierto es que en nuestro sistema jurídico hay un punto en el que **la prescripción civil** y **la prescripción en materia penal convergen**, a saber: en la prescripción positiva (usucapión) que puede operar cuando la posesión de bienes (a título de dueño) es adquirida por medio de un delito.

En tal supuesto, las **codificaciones civiles** establecen que **la posesión así adquirida** (por medio de un delito), **se tendrá en cuenta** para la **prescripción positiva (usucapión)**, a partir de la fecha en que haya quedado extinguida la pena o **prescrita la acción penal**, considerándose la posesión como de mala fe.

Así se desprende, **por ejemplo**, del Código Civil Federal o del Código Civil del Distrito Federal (actualmente Ciudad de México) que establecen de manera prácticamente idéntica en sus respectivos artículos 1155, lo siguiente:

“Artículo 1,155. *La posesión adquirida por medio de un delito, se tendrá en cuenta para la prescripción, a partir de la fecha en que haya quedado extinguida la pena o prescrita la acción penal, considerándose la posesión como de mala fe.”*

Lo aquí referido sirve para **ejemplificar** que **el que una acción civil sea autónoma del procedimiento penal no es un obstáculo** para que el legislador **gradué plazos de prescripción en materia civil** tomando en consideración un **criterio objetivo y proporcional** como lo es el **plazo de prescripción del hecho ilícito penal**. Hecho ilícito penal que, se insiste, sirve como **causa (al menos remota)** a la acción civil.

³⁰ Iniciativa de reforma al artículo 22 constitucional presentada por el diputado César Camacho Quiroz el 29 de marzo de 2007.

Con lo que aquí se expone y los ejemplos que se citan, este Tribunal Pleno **no pretende desconocer la autonomía** que el legislador democrático ha pretendido otorgar a la acción civil de extinción de dominio, **respecto del proceso penal**; sino que **sólo busca poner en relieve dos cosas**:

1. **Que incluso en la materia penal** (que es donde directamente se pretende sancionar los hechos ilícitos a que alude el artículo 22 constitucional) **ha sido posible graduar los términos de prescripción de la acción penal**, es decir, **ni siquiera en materia penal existe una regla de imprescriptibilidad general (para todos los hechos ilícitos); y**
2. Que en materia civil, **aun cuando existen acciones autónomas del proceso penal**, ello no ha sido obstáculo para que legislador ordinario **graduó plazos de prescripción en materia civil tomando en consideración un criterio objetivo como lo es el plazo de prescripción del hecho ilícito penal**.

Conforme a ello, en el caso que ahora nos ocupa, el legislador secundario bien pudo optar por una medida legislativa relacionada con el **plazo para el ejercicio de la acción de extinción de dominio** que garantizara un **alto grado de eficacia en el ejercicio** de una acción civil que tiene por objeto **el combate a la delincuencia a través de la disminución de sus recursos materiales**; pero que, **a la vez, implicara un menor grado de afectación a los derechos de los gobernados (legalidad, seguridad jurídica y derecho a la propiedad privada)**.

En efecto, el legislador ordinario, por ejemplo, en vez de establecer una regla general de imprescriptibilidad de la acción de extinción de dominio, **perfectamente pudo graduar el término para el ejercicio de la acción civil de extinción de dominio respecto de bienes de origen ilícito tomando en consideración las reglas de prescripción ya previstas para los hechos ilícitos a que alude el artículo 22 constitucional**.

Siguiendo un ejemplo como el previamente referido, las consecuencias hubieran sido estas:

- La extinción de dominio sería imprescriptible **sólo** respecto de bienes que tuvieran origen en alguno de los hechos ilícitos respecto de los cuales el ejercicio de la acción penal también fuera imprescriptible.
- En cambio, tratándose de bienes relacionados (que tuvieran origen) con hechos ilícitos en los cuales la legislación penal ya prevé un término para la prescripción de la acción penal, también operaría la prescripción de la acción de extinción de dominio, pero aun así, el Estado (a través del Ministerio Público) **tendría un término razonable para ejercerla y garantizar un alto grado de eficacia en el ejercicio de esta acción civil que tiene por objeto el combate a la delincuencia a través de la disminución de sus recursos materiales**.

Como se ve, **sí existen otros medios que no limitan más allá de lo estrictamente necesario los derechos de propiedad, de legalidad y de seguridad jurídica y que también pueden garantizar la satisfacción del fin perseguido**.

Dicho de otro modo, existen mecanismos que pudo haber empleado el legislador secundario para obtener un **justo equilibrio** (proporcionalidad) entre:

- a. El **interés público** que radica en obtener un **alto nivel de eficacia en el ejercicio** de esta acción de extinción de dominio; y,
- b. El **grado de intervención o afectación a los derechos de propiedad y de legalidad y seguridad jurídica**.

Por ende, de subsistir la medida legislativa de que se habla tal y como se encuentra (imprescriptibilidad general de la acción en los casos bienes que sean de origen ilícito) llevaría al absurdo de que en aquellos casos en que incluso **haya operado la prescripción de la acción penal**, de cualquier modo **el Estado** (a través del Ministerio Público) **conservaría de forma permanente** (a perpetuidad) la facultad para ejercer una acción que tiene por objeto la extinción de dominio de los bienes que considera están relacionados o tuvieron origen en un ilícito penal (**ya prescrito**).

Como se ve, este argumento de *reductio ad absurdum* (reducción al absurdo), sirve para destacar que **una medida como la aquí analizada ni siquiera es congruente con el resto del sistema**, pues **implica otorgarle al Estado una mayor facultad (temporal) para el combate a la delincuencia en una vía civil que en una vía penal**; siendo que la vía penal es, por antonomasia, la vía más idónea y directa para hacerlo.

En esa lógica, la medida contenida en la primera parte del primer párrafo del artículo 11 de la ley, a través de la cual el legislador secundario estableció que *“La acción de extinción de dominio es **imprescriptible** en el caso de los Bienes que sean de origen ilícito”*, **no supera un examen de proporcionalidad en sentido amplio**.

Por tanto, lo **fundado** de este concepto de invalidez se sustenta en las siguientes razones toales:

1. **La interpretación teleológica subjetiva del artículo 22 constitucional revela que la imprescriptibilidad de la acción de extinción de dominio no es un aspecto que se pueda estimar que quedó a la libertad de configuración del legislador ordinario como parte de sus facultades para reglamentar la acción**, bajo la consideración de que de ello no se hubiere ocupado la norma constitucional; puesto que, **ese tema fue un aspecto expresamente discutido para efectos de la reforma constitucional al artículo 22, y expresamente fue rechazado por el Poder Reformador de la Constitución.**
2. La medida contenida en la primera parte del primer párrafo del artículo 11 de la ley, a través de la cual el legislador secundario estableció que *“La acción de extinción de dominio es imprescriptible en el caso de los Bienes que sean de origen ilícito”*, **no supera un examen de proporcionalidad.**

En consecuencia, al haber resultado esencialmente fundado el argumento de la parte actora, debe declararse la **invalidez** de la norma aludida.

En cambio, es **infundada** la alegación en la cual la Comisión Nacional controvierte la validez de la última parte del primer párrafo del artículo 11 de la ley que estable que *“Para el caso de Bienes de **destinación ilícita**, la acción prescribirá en veinte años, contados a partir de que el bien se haya destinado a realizar hechos ilícitos.”*

Al respecto, la accionante aduce que los bienes de **“destinación ilícita”** no forman parte necesariamente de las cosas susceptibles de extinción de dominio, de acuerdo al alcance otorgado a tal figura en el artículo 22 constitucional, ya que, dice, este último precepto sólo alude a aquellos bienes cuya procedencia u origen legítimo no se pueda acreditar.

Se dice que ese argumento es **infundado**, pues en párrafos previos ya se ha explicado que el **uso** o **destino** de los bienes sobre los que se ejerce la acción de extinción de dominio **sí son aspectos que forman parte de los elementos que eventualmente deben quedar demostrados, pero que atañen al segundo elemento de la acción** (que los bienes de carácter patrimonial materia de la acción **estén relacionados con la investigación** de alguno de los hechos ilícitos enunciados de manera limitada en el cuarto párrafo del artículo 22 constitucional) **no así del tercer elemento** de la pretensión (no acreditación de la legítima procedencia).

De manera que no se advierte realmente un obstáculo para que pueda subsistir este enunciado estableciendo un plazo de prescripción para el caso de bienes *de destinación ilícita*, pues dicho contenido, por sí mismo, de ningún modo tiene el propósito de determinar elementos de la acción, ni influyen en ese aspecto de la configuración de la misma.

Ante tal panorama, sólo resta precisar que la declaratoria de invalidez de la primera parte del primer párrafo del artículo 11 de la Ley **no produce una laguna legal** por cuanto hace al termino de prescripción de acción de extinción de dominio, pues subsiste la segunda parte de ese primer párrafo en el cual, como ya se vio, se prevé un plazo de prescripción de **veinte años**, por lo que **ese lapso es el que, mutatis mutandis, debe aplicarse también para los bienes que sean “de origen ilícito”**.

5. Quinto concepto de invalidez (impugnación del artículo 16, fracción II, de la ley)

TEMA: Ejercicio de la acción a partir de investigaciones.

En el quinto concepto de invalidez, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos argumenta que el artículo 16, fracción II, de la Ley Nacional de Extinción de Dominio es inválida en atención a que establece que el ejercicio de la acción de extinción de dominio se sustentará en la información que recabe el Ministerio Público derivada de las investigaciones para la prevención de delitos que realicen las autoridades respectivas.

Al respecto, la mencionada Comisión Nacional alega que no existe sustento constitucional para realizar actos de investigación para la prevención de delitos, por lo que la información generada de esos actos de investigación es inconstitucional, en tanto que habrá sido obtenida de actos viciados.

La accionante abunda en su concepto de invalidez diciendo que **la norma impugnada** (artículo 16, fracción II, de la Ley) **establece una facultad amplia** de realizar **investigaciones preventivas** a fin de que el Ministerio Público esté en posibilidad de sustentar la acción de extinción de dominio.

Es decir, a consideración de la promovente de la acción de inconstitucionalidad el artículo 16, fracción II, de la ley, **otorga “facultades amplias y sin sustento constitucional en materia de prevención”**, las cuales, dice, dan pauta a la arbitrariedad y a la discrecionalidad, pues las autoridades referidas en esa norma **(la actora no precisa cuáles)** pueden realizar tareas de investigación, recabar cualquier tipo de información y someterla a consideración del Representante Social a efecto de que inicie el procedimiento de extinción de dominio.

En otra parte de su concepto de invalidez, dice la promovente de la acción, que la norma que impugna faculta a las policías (la promovente no especifica a cuáles) para que realicen actividades encaminadas a esclarecer hechos delictivos cuando aún no han sido cometidos, pues se trata de una fase preventiva, es decir, previa a la actualización en el mundo fáctico de conductas reprochables.

La actora concluye diciendo que le preocupa de manera especial que se le dé validez a los datos obtenidos de manera contraria a lo establecido en la Constitución.

Este concepto de invalidez debe **desestimarse** por **dos** razones.

En primer lugar, la norma impugnada **no asigna facultades ni competencia a favor de alguna autoridad para realizar “investigaciones para la prevención de delitos”**.

En segundo lugar, la facultad de “prevenir delitos” **sí** tiene un **sustento constitucional**, de ahí que por ese sólo hecho **no** puede concluirse, como lo pretende la Comisión accionante, que toda la información que derive del ejercicio de esa facultad por las autoridades respectivas sea, por sí misma y en automático, ilícita o no apta para que el Ministerio Público prepare o sustente la acción de extinción de dominio.

Una **norma de derecho**, en sentido formal, es un **enunciado** (es decir, una expresión lingüística) que **correlaciona casos con soluciones y que determinan si una acción está permitida, ordenada o prohibida**.³¹

Conforme a tal entendimiento, es **incorrecta la premisa** de la cual parte la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en el sentido de que el artículo 16, fracción II, de la ley, contiene una **norma que regula la competencia y/o facultades de las autoridades** para realizar “investigaciones para la prevención de delitos”.

El artículo 16, fracción II, de la Ley Nacional de Extinción de Dominio, es de la literalidad siguiente:

“Artículo 16. El ejercicio de la acción de extinción de dominio se sustentará en la información que **recabe** el Ministerio Público en:

(...)

II. La que se genere de las investigaciones para la prevención de los delitos que realicen las autoridades competentes de cualquier fuero;”

La mera lectura lleva a constatar que este precepto **no** tiene enunciados normativos que **permitan** la “investigación” o la “prevención de delitos”.

Tampoco contiene una **norma** que busque **distribuir competencias o establecer facultades** en materia de “investigaciones para la prevención de delitos” a favor de alguna autoridad en específico.

El precepto en cuestión **sí** contiene una **norma permisiva**, pero ésta versa sólo respecto a **cuál es la información que puede emplear (recabar) el Ministerio Público para sustentar la demanda de extinción de dominio**.

En ese sentido, el hecho de que el precepto impugnado emplee la expresión “investigaciones para la prevención de los delitos”, no lleva a considerar que de ahí se desprende la existencia de una norma que **otorga “facultades amplias y sin sustento constitucional en materia de prevención de delitos”**, como lo sugiere la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

De hecho ni siquiera es posible concluir –como lo alega la accionante en una parte de su concepto de invalidez– que esa porción normativa **ordena al juzgador el otorgar valor probatorio a un medio de prueba obtenido incluso de forma ilícita**, pues el artículo 16, fracción II, de la Ley Nacional **ni siquiera contiene reglas de valoración probatoria**.

También resulta **incorrecta** la afirmación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en el sentido de que en la norma controvertida se establecen **facultades o competencias específicas** de las instituciones **policiales** relativas a “investigaciones para la prevención de delitos”, ya que el artículo 16, fracción II, que se analiza no alude a las **corporaciones policíacas** en particular.

En mérito de lo anterior, dado que ese precepto **no es una norma que distribuya competencias ni atribuciones** en materia de “investigaciones para la prevención de delitos”, debe **desestimarse** el concepto de invalidez que aquí se contesta, a través del cual la accionante pretende que esta Suprema Corte *fije los límites de las facultades preventivas, de procuración y de investigación del delito a cargo del Estado*; y, en su caso efectúe el **reparto competencial preciso** (sic) *en esa materia* (investigaciones para la prevención de delitos), ya que **ello implicaría analizar injustificadamente un tópico que ni siquiera es regulado por la ley impugnada en la presente acción de inconstitucionalidad**.

³¹ Alchourrón, Carlos E., [y] Eugenio, Bulygin. *Introducción a la Metodología de las Ciencias Jurídicas y Sociales*. Buenos Aires, Editorial Astrea, 2003.

Al margen de lo anterior, lo cierto es que la facultad de **prevenir delitos** sí tiene un **sustento constitucional**, ya que el artículo 21 de la Constitución, en lo que interesa, dispone:

“Artículo 21.

(...)

*La **seguridad pública** es una función del Estado a cargo de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, cuyos fines son salvaguardar la vida, las libertades, la integridad y el patrimonio de las personas, así como contribuir a la generación y preservación del orden público y la paz social, de conformidad con lo previsto en esta Constitución y las leyes en la materia. La **seguridad pública comprende la prevención**, investigación y persecución **de los delitos**, así como la sanción de las infracciones administrativas, **en los términos de la ley**, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución.”*

Según se lee, dicho precepto de nuestra Norma Fundamental define la “**seguridad pública**” como una función del Estado a cargo de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, cuyos fines son salvaguardar la vida, las libertades, la integridad y el patrimonio de las personas, así como contribuir a la generación y preservación del orden público y la paz social, de conformidad con lo previsto en la Constitución y las leyes en la materia.

Uno de los aspectos que, conforme a la propia norma constitucional, comprende la **función de seguridad pública** que se encuentra a cargo del Estado es la relativa a la **prevención de delitos en los términos de la propia ley**.

En esa lógica, considerar, como lo sugiere la Comisión accionante, que la **prevención** de delitos no debe implicar en absoluto labores de **investigación**, sería tanto como desconocer el significado mismo del vocablo “**prevención**”, el cual, conforme al Diccionario de la Lengua Española consiste en ***la preparación y disposición que se hace anticipadamente para evitar un riesgo***.

Conforme a esto último, basta atender a un argumento lógico para concluir que cualquier acción de **prevención** en general (**es decir no sólo la relativa a delitos**), implica efectuar en mayor o menor medida labores de **investigación**; pues de otro modo no es factible tener un conocimiento de la realidad que permita una reflexión, planificación, evaluación y enriquecimiento de los **conocimientos** que **eventualmente deriven** en un **actuar anticipado** dirigido a evitar un riesgo o resultado (**acción de prevención**).

Es decir, las acciones preventivas en sí mismas implican un conjunto sistematizado de acciones y procedimientos encaminados a la obtención, procesamiento y aprovechamiento de información **con el propósito de evitar un resultado**.

Es por ello que el concepto de invalidez que expone la parte actora debe desestimarse, pues si la facultad de **prevención de delitos** está reconocida constitucionalmente, **no es factible concluir a priori, que toda la información que se genere con motivo de esa actividad a cargo de las autoridades competentes es ilícita** y, por tanto, no puede ser empleada bajo ninguna circunstancia por el Ministerio Público para ejercer la acción de extinción de dominio.

Es importante precisar que lo que aquí se expone, en modo alguno prejuzga sobre si alguna autoridad en particular está legitimada o no para realizar actividades de “*investigación para la prevención de delitos*” ni sobre sus facultades o competencia específica pues, se reitera, dado que la norma impugnada no distribuye facultades o competencia a favor de alguna autoridad en concreto para el ejercicio de esa actividad (investigación para la prevención de delitos), no es factible emprender un análisis de regularidad constitucionalidad desde esa vertiente.

Lo único que aquí se establece es que la facultad de **prevenir delitos** sí tiene un **sustento constitucional** y por ese sólo hecho no puede concluirse, como lo pretende la Comisión accionante, que **toda la información** que derive del ejercicio de esa facultad por las autoridades respectivas es, por sí misma y en automático, ilícita o no apta para que el Ministerio Público prepare o sustente la acción de extinción de dominio.

Por último, en lo que a este punto concierne, **debe quedar claro también que**, el artículo 16, fracción II, **sólo está referido al tipo de información que puede aportar el Ministerio Público para sustentar una acción de extinción de dominio**; pero dicha norma en modo alguno establece, ni expresa ni implícitamente, que el representante social pueda iniciar una acción de extinción de dominio *al margen de la existencia de una investigación respecto de los delitos que precisa el artículo 22 constitucional*, como parece sugerirlo la accionante cuando afirma que se permite la arbitrariedad y la discrecionalidad de las autoridades respectivas

para llevar al Ministerio Público información derivada de investigaciones de prevención del delito para que inicie la acción de extinción; puesto que, como se ha visto, es un elemento de la acción la vinculación de los bienes con una investigación de alguno de los delitos señalados en la norma constitucional.

6. Sexto concepto de invalidez (Impugnación de los artículos 173, párrafo segundo; 177, último párrafo y 190, párrafo quinto, de la Ley)

TEMAS: Medidas cautelares y Preparación de la acción

En este concepto de invalidez, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos plantea la invalidez de los artículos 173, párrafo segundo; 177, último párrafo y 190, párrafo quinto, de la Ley Nacional de Extinción de Dominio.

A fin de lograr mayor claridad, su estudio se hará en diferentes subapartados.

6.1 Estudio de la validez del artículo 173, párrafo segundo, de la ley.

La parte conducente de este precepto establece lo siguiente:

“De las Medidas Cautelares

“Artículo 173. El Juez, a solicitud del Ministerio Público, podrá dictar la medida cautelar consistente en el aseguramiento de Bienes, con el objeto de evitar que los Bienes en que deba ejercitarse la acción de extinción de dominio, se oculten, alteren o dilapiden, sufran menoscabo o deterioro económico, sean mezclados o que se realice cualquier acto traslativo de dominio, incluso previo a la presentación de la demanda, garantizando en todo momento su conservación.

Las actuaciones que limiten derechos fundamentales serán adoptadas previa orden judicial. En caso de urgencia u otra necesidad debidamente fundamentada, el Ministerio Público podrá adoptar tales medidas, debiendo someterlas a control judicial posterior tan pronto sea posible.”

Al respecto, la Comisión expone que el segundo párrafo del artículo 173 de la ley contraviene el derecho humano a la seguridad jurídica debido a que posibilita una actuación arbitraria por parte del Ministerio Público, en tanto que lo faculta para llevar a cabo, por sí mismo y sin el control judicial previo, el aseguramiento de bienes.

A decir de la Comisión Nacional, tal facultad del Ministerio Público contraviene la igualdad procesal que debe imperar dentro del procedimiento de extinción de dominio. La accionante abunda en su concepto de invalidez diciendo que no debe soslayarse que la disposición impugnada corresponde a una legislación de naturaleza civil, por lo que las partes litigantes deben actuar en un plano de igualdad no así en un plano de supra a subordinación, a pesar de que uno sea un particular (sic) y el actor una institución del Estado.

Por tanto, a consideración de la Comisión actora, el artículo 173, párrafo segundo, de la ley, es inconstitucional en tanto que permite que el **Ministerio Público, por sí mismo y sin control judicial previo**, decrete el **aseguramiento de bienes** dentro de un procedimiento jurisdiccional de naturaleza civil como lo es el relativo a la extinción de dominio.

Al respecto, refiere que aun cuando el Ministerio Público actúe como autoridad en la etapa preparatoria del juicio de extinción de dominio no puede ordenar el aseguramiento de bienes al ser una medida que trastoca derechos sustantivos como el derecho de posesión y el derecho a la propiedad, por lo que esa medida cautelar necesariamente requiere la intervención de la autoridad judicial.

Tal alegación es **fundada**.

Ante todo, es necesario precisar que la adecuada interpretación del artículo 173, párrafo segundo, de la ley, permite advertir que **la facultad** que ahí se otorga al **Ministerio Público** para que en caso de urgencia u otra necesidad debidamente fundamentada, **adopte la medida cautelar de aseguramiento de bienes, debe entenderse acotada sólo a la etapa preparatoria**; es decir, esa facultad del Ministerio Público **no abarca la etapa judicial**, ya que en esta fase (la jurisdiccional) el Ministerio Público no actúa como autoridad sino como parte de un litigio, en un plano de **igualdad procesal**.

El artículo 172 de la Ley Nacional de Extinción de Dominio establece que el procedimiento constará de dos etapas, a saber:

- **Una preparatoria**, que estará a cargo del Ministerio Público para la investigación y acreditación de los elementos de la acción -de extinción de dominio- de conformidad a las atribuciones asignadas en la presente Ley; y,
- **Una Judicial**, que comprende las fases de admisión, notificación, contestación de la demanda, audiencia inicial, audiencia principal, recursos y ejecución de la sentencia.

De acuerdo con lo anterior, dado que la **etapa preparatoria está a cargo del Ministerio Público**, ya que es quien debe realizar todas las actuaciones necesarias para establecer la procedencia de la acción, es claro que en esa fase actúa como **autoridad** en un plano de supra a subordinación respecto de cualquier persona física o jurídica que alegue tener un derecho respecto del bien que, eventualmente, pudiera ser objeto de la acción de extinción de dominio.

Sin embargo, en la **fase judicial el Ministerio Público ya no actúa** en un plano de supra a subordinación, sino en un **plano de igualdad procesal, como parte actora**.

Ello se confirma a partir del contenido de los artículos 2, fracciones XVIII y XX, 61 y 100 de la Ley que se analiza, en los que se establece esto:

“Artículo 2. Para efectos de esta Ley se entenderá por:

(...)

***XVIII. Parte Actora:** El Ministerio Público que ejercite la acción de extinción de dominio en los términos establecidos en el artículo 22 de la Constitución y esta Ley;*

(...)

***XX. Parte Demandada:** Aquella o aquellas personas físicas o jurídicas titulares de los Bienes objeto de extinción de dominio, en los términos establecidos en el artículo 22 de la Constitución y esta Ley;*

(...)”

*“Artículo 61. En las audiencias, se observarán especialmente los **principios** de oralidad, publicidad, **igualdad**, intermediación, **contradicción**, continuidad y concentración, con las limitaciones y modalidades previstas en esta Ley.”*

*“Artículo 100. El Juez podrá decretar, en todo tiempo, sea cual fuere la naturaleza del negocio, la práctica o ampliación de cualquier diligencia probatoria, siempre que se estime necesaria y sea conducente para el conocimiento de la verdad sobre los puntos controvertidos. En la práctica de esas diligencias, obrarán como lo estimen procedente, para obtener el mejor resultado de ellas, sin lesionar los derechos de las partes y procurando en todo su **igualdad**.”*

Como se puede constatar, en los preceptos aquí transcritos se **regulan** tópicos relacionados con **actuaciones dentro de la fase jurisdiccional** del procedimiento de extinción de dominio y tales normas reconocen como uno de los principios rectores el de **igualdad procesal de las partes**.

El **principio de igualdad procesal de las partes**, inmerso en el derecho al debido proceso, está íntimamente relacionado con el derecho de contradicción y constituye el núcleo fundamental del derecho de audiencia que consiste, en esencia, en que toda petición o pretensión formulada por una de las partes en el proceso, se comunique a la contraria para que ésta pueda prestar a ella su consentimiento o formular su oposición.

Así, por el **principio de igualdad procesal**, se procura la **equiparación de oportunidades para ambas partes en las normas procesales**, pero también se erige como una regla de actuación del Juez, el cual, como **director del proceso, debe mantener, en lo posible, esa igualdad al conducir las actuaciones, a fin de que la victoria de una de las partes no esté determinada por su situación ventajosa, sino por la justicia de sus pretensiones**.³²

En este orden de ideas, si bien la ley materia de análisis en su artículo 175 establece la posibilidad de que la **medida cautelar de aseguramiento de bienes pueda decretarse antes de iniciarse el juicio**, esto es, **durante la etapa preparatoria o durante el juicio**,³³ lo cierto es que en este último supuesto (durante el juicio), **esa norma jurídica no puede interpretarse en el sentido de que el Ministerio Público puede, motu proprio** (por sí mismo) **decretar tal medida**, pues en esa fase ya no actúa como autoridad sino como **parte actora**, en un **plano de igualdad procesal** con la **parte demandada**.

En consecuencia, el artículo 173, segundo párrafo, de la Ley Nacional de Extinción de Dominio no debe interpretarse de forma aislada, sino sistemáticamente con los artículos 2, fracción XVIII y XX; 61 y 100 previamente transcritos, a fin de concluir que ese párrafo segundo del artículo 173, al establecer que el Ministerio Público, **de manera excepcional**, puede adoptar la medida cautelar de aseguramiento sin control

³² Tesis: 1a. CCCXLVI/2018 (10a.) de la Primera Sala de rubro **“PRINCIPIO DE IGUALDAD PROCESAL. SUS ALCANCES.”**; Registro: 2018777.

³³ **“Artículo 175.** Las medidas cautelares podrán decretarse:

I. Durante el juicio, y

II. Antes de iniciarse el juicio.

(...)”

judicial previo, **se refiere exclusivamente a la etapa preparatoria en la que el representante social tiene el carácter de autoridad; pero no comprende la etapa jurisdiccional en la que actúa como parte actora y, por ende, en un plano de igualdad procesal.**

Hecha la anterior precisión, **corresponde ahora analizar si esa facultad conferida al Ministerio Público es constitucional o no.**

Como se dijo antes, este Tribunal Pleno concluye que es **fundado** el concepto de invalidez en el que se alega la inconstitucionalidad del artículo 173 de la Ley Nacional de Extinción de Dominio en la porción en que se permite al Ministerio Público adoptar **–durante la etapa preparatoria–** la medida cautelar de aseguramiento de bienes sin control judicial previo, “*en caso de urgencia u otra necesidad debidamente fundamentada*”.

Se dice que **es fundado** ese motivo de invalidez, ya que el **derecho a la tutela cautelar** (derecho a las medidas cautelares) forma parte integrante del **derecho a la tutela jurisdiccional efectiva**, previsto en el artículo 17 de la Constitución; y, al ser así, **en procedimientos jurisdiccionales civiles toda medida cautelar debe ser decretada por autoridad judicial; es decir, amerita un control judicial previo.**

Por derecho a la tutela jurisdiccional puede entenderse, en sentido amplio, el derecho de las personas a formular pretensiones –y a defenderse de ellas– ante un órgano jurisdiccional, a través de un juicio en el que se respeten las garantías del debido proceso, en el que se emita una sentencia y, en su caso, **se logre su plena y efectiva ejecución.**

El **derecho a la tutela jurisdiccional** está previsto en nuestro sistema jurídico en el artículo 17 constitucional, así como en los numerales 8.1 y 25.1 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos, la cual forma parte del bloque de constitucionalidad, en términos del artículo 1 de nuestra Norma Fundamental.

Esos preceptos son de la literalidad siguiente:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

“Artículo 1. En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia. (...)”

Artículo 17. *Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho.*

Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por Tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales.

Convención Americana sobre Derechos Humanos.

“Artículo 8. Garantías Judiciales.

1. *Toda persona tiene derecho a ser oída con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o Tribunal competente independiente e imparcial establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter.”*

“Artículo 25. Protección Judicial

1. *Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales.*
2. *Los Estados Parte se comprometen:*
 - a. *a garantizar que la autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso;*

- b. a desarrollar las posibilidades de recurso judicial, y
- c. a garantizar el cumplimiento, por las autoridades competentes, de toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso.

Ahora bien, el **derecho a la tutela jurisdiccional** puede descomponerse en varios subconjuntos integrados por haces de derechos específicos, a saber: el derecho de acceso a la justicia, el derecho al debido proceso, el derecho a obtener una sentencia jurisdiccional fundada en derecho y el **derecho a la plena eficacia o ejecución del fallo jurisdiccional**.

De acuerdo con esto, es factible afirmar que **el derecho constitucional a la tutela judicial efectiva implica el reconocimiento de derechos para ambas partes litigantes, es decir, el derecho a la tutela judicial efectiva no es un derecho exclusivo del actor ni un derecho exclusivo del demandado**.

Conforme a lo anterior, es claro que el derecho a la tutela jurisdiccional efectiva no sólo garantiza el derecho de las partes en litigio a acceder a la impartición de justicia, ni a que el procedimiento se substancie observando las formalidades esenciales, sino que, en aras de hacer real y eficaz el fallo jurisdiccional que eventualmente se dicte, **garantiza que el proceso alcance el fin para el cual fue iniciado**.

Por tanto, **la efectividad de una resolución judicial es parte esencial del derecho a la tutela jurisdiccional**.

En ese sentido, dado que el derecho a la tutela jurisdiccional implica garantizar la realización del derecho reconocido o constituido en la sentencia, es preciso que las normas procesales prevean los **instrumentos** necesarios que garanticen que, cuando llegue el momento en el que la sentencia deba surtir efectos, éstos se puedan materializar; y esos instrumentos son, precisamente, las denominadas **“medidas cautelares”**.

Por ello, se afirma que **el fundamento constitucional de las medidas cautelares** (derecho a la tutela cautelar) está inmerso en el contenido esencial del derecho a la tutela jurisdiccional efectiva y, particularmente, **en el derecho fundamental a la efectividad de las sentencias**.

El **derecho a la tutela cautelar** tiene un reconocimiento constitucional en tanto que puede extraerse directamente de los artículos 17 constitucional; y 8 y 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos y se traduce, *lato sensu*, en el derecho a solicitar el dictado y ejecución oportuna de medidas cautelares que sean adecuadas para garantizar la efectividad de la sentencia -judicial- que eventualmente se dicte.

Conforme a esta lógica, si la tutela cautelar forma parte del derecho constitucional a la tutela judicial efectiva, **resulta evidente que las medidas cautelares deben ser dictadas por una autoridad judicial** (jurisdiccional).

Dicho de otra forma, si las medidas cautelares tienen una **naturaleza instrumental** del derecho a la tutela judicial efectiva, entonces **deben estar sujetas a un control judicial previo**, pues de lo contrario no podría hablarse de **“tutela judicial”**.

Sostener una postura contraria a la expresada en el párrafo que antecede, esto es, que las medidas cautelares que se empleen para garantizar la efectividad de una resolución jurisdiccional no deben estar sujetas a control judicial previo, implicaría llegar al extremo de sostener que las partes en litigio están legitimadas para, *motu proprio* (por sí mismas), emplear los mecanismos que consideraran pertinentes a fin de garantizar la efectividad de una eventual sentencia favorable.

Una postura como esa es insostenible desde el punto de vista constitucional, ya que ello implicaría hablar de una **“autotutela”**; no así de una **“tutela judicial”** que es el derecho reconocido en el artículo 17 constitucional.

Además, como ya se adelantó, **el derecho constitucional a la tutela judicial efectiva implica el reconocimiento de derechos para ambas partes litigantes, no sólo para una de ellas**.

Por ende, tratándose de “medidas cautelares” en materia jurisdiccional, debe ser un juez el que garantice no sólo la eficacia de la sentencia que eventualmente se dicte, sino también el derecho del demandado (o futuro demandado) de que la imposición de una determinada medida cautelar se encuentra justificada a través de la apariencia del buen derecho (*fumus bonis iuris*) y el peligro en la demora (*periculum in mora*); pues sólo a través de la previa demostración de esos elementos es factible aceptar que una persona pueda verse afectada o restringida en sus derechos (mediante un medida cautelar) cuando ni siquiera ha sido oída y vencida en un juicio.

Luego, si el artículo 22 constitucional otorga al proceso de extinción de dominio el carácter de **“proceso jurisdiccional de naturaleza civil”**, entonces le resulta aplicable la regla de derecho relativa a que **las medidas cautelares que en su caso prevea la ley reglamentaria respectiva, deben estar sujetas a un control judicial previo, a fin de que se garantice la observancia del derecho a la tutela judicial efectiva para ambas partes** (actor y demandado -o futuro demandado-).

En consecuencia, si en la última parte del segundo párrafo del artículo 173 de la Ley Nacional de Extinción de Dominio previamente interpretado se faculta al Ministerio Público para que, durante la etapa preparatoria del proceso de extinción de dominio, decreta la medida cautelar de aseguramiento de bienes sin control judicial previo, dicha norma es contraria al derecho de tutela judicial efectiva reconocido en el artículo 17 constitucional; y, por ende, **debe decretarse su invalidez**.

No obsta a lo anterior, el hecho de que en el caso la norma analizada pretenda justificar la falta de control judicial previo de una medida cautelar a partir de la *“urgencia u otra necesidad”*, pues **no podría justificarse la ausencia de control judicial previo por una cuestión de oportunidad o rapidez en la ejecución de una medida cautelar como lo es el aseguramiento de bienes**.

Así es, **las muy legítimas pretensiones de la autoridad** (Ministerio Público) **de asegurar bienes** –como podrían ser los recursos de una cuenta bancaria– **para evitar que el bien sobre el que se solicita la medida se pierda o desaparezca, no son suficientes para que lo haga por sí y ante sí, sin la aprobación de un juez imparcial e independiente**.

Lo anterior, encuentra su justificación en el hecho de que **toda medida cautelar conlleva la afectación o, al menos, la restricción de un derecho**.

Cierto, las medidas cautelares, atenta su propia naturaleza (preventiva) **se imponen a los bienes y derechos de una persona antes de que sea oída y vencida en un juicio**; por ende, los instrumentos cautelares, además de que podrían llegar a afectar el derecho de defensa y el debido proceso; implican, por lo menos, una **restricción** a los derechos de la persona demandada o que se pretende demandar.

Así es, **el aseguramiento de bienes**, como puede ser, por ejemplo, el aseguramiento de activos financieros **afecta el derecho sustantivo de propiedad** ya que en esos casos la consecuencia del aseguramiento es la **indisponibilidad jurídica del bien**. Por ende, **es claro que durante el tiempo en que esté vigente la medida, el particular queda privado de la posibilidad de disponer de los recursos depositados en sus cuentas bancarias como mejor le convenga para el pleno desarrollo de sus objetivos o fines, la protección de sus derechos y patrimonio, el cumplimiento de sus obligaciones frente a terceros o la consecución de oportunidades económicas o de otra índole**.

El mismo efecto se presenta con el aseguramiento de títulos de crédito o de otros bienes o derechos de naturaleza financiera, dado su carácter negociable e intercambiable y los grados de liquidez que pueden llegar a tener. Sería sumamente perjudicial que incluso por un solo día, el titular de dichos bienes o derechos no pueda ejercer sobre los mismos actos de dominio.

En términos generales, **el mismo efecto** -perjudicial o restrictivo- **se generaría con el aseguramiento de cualquier bien de carácter patrimonial**.

Lo aquí expuesto, sirve para poner en relieve que la **imposición de una medida cautelar con motivo de un procedimiento jurisdiccional** implica poner en equilibrio el **derecho a la tutela cautelar** (que como ya se explicó, está inmerso en el derecho a la tutela judicial reconocido en el artículo 17 constitucional) y **la plena observancia del derecho a la legalidad y seguridad jurídica** (que derivan del artículo 16 de la Constitución); **por lo que ello confirma que invariablemente ameritan un control judicial previo, a fin de evitar que en vez de “tutela judicial” exista una “autotutela” por parte del actor**.

Otra razón más que lleva a este Alto Tribunal a declarar **fundado** el concepto de invalidez por cuanto hace al último párrafo del artículo 173 de la Ley analizada, estriba en que **esa porción normativa contiene una medida legislativa que restringe el derecho a la propiedad privada**, así como el derecho a la legalidad y a la seguridad jurídica.

Como ya se ha explicado antes, de los artículos 14 y 16, segundo párrafo, de la Constitución, así como del numeral 21 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos se desprende el reconocimiento del **derecho a la propiedad privada** y el derecho a la **legalidad y a la seguridad jurídica** cuando el gobernado deba sentir **un acto de molestia o de privación en sus propiedades**.

Por ende, si de acuerdo a su naturaleza preventiva **las medidas cautelares se imponen sobre los bienes y derechos de una persona antes de que sea oída y vencida en un juicio** y, además, **conllevan la afectación o, al menos, la restricción de un derecho** (propiedad y/o posesión), entonces resulta claro que una medida legislativa que autorice a una de las partes en el litigio (o futuro litigio) a decretar *motu proprio* una medida cautelar, esto es, sin el control judicial previo **incrementa la restricción o afectación al derecho a la propiedad privada** y el derecho a la **legalidad y a la seguridad jurídica** cuando el gobernado deba sentir **un acto de molestia o de privación en sus propiedades**.

Se asevera esto último, pues cuando una medida legislativa elimina el control judicial previo y faculta al Ministerio Público para que como parte interesada en obtener un fallo jurisdiccional favorable provea, por sí mismo, sobre la necesidad de una medida cautelar, **potencializa las facultades de una autoridad Estatal para ejercer actos de molestia sobre los derechos, bienes, propiedades y posesiones de los gobernados**.

En ese sentido, para verificar si una medida legislativa que restringe o limita un derecho sustantivo tutelado por la Constitución se encuentra justificada, es necesario que aquella (la medida legislativa) supere un **examen (test) de proporcionalidad en sentido amplio**.

Como ya se dijo en el apartado 2 de este considerando, son tres las etapas de ese examen, a saber:

La primera etapa, consiste en **identificar una finalidad constitucionalmente válida**, o sea, que los fines que persigue el legislador con la medida involucren valores, intereses, bienes o principios que el Estado legítimamente puede perseguir, como es el caso de los derechos fundamentales, los bienes colectivos y los bienes jurídicos garantizados como principios constitucionales.

La segunda etapa implica analizar la **idoneidad de la medida**, y se traduce en identificar en la medida una tendencia hacia el fin constitucionalmente válido.

La tercera etapa comprende el análisis de la **necesidad** de la medida; esto es, radica en **examinar si respecto de ella (la medida) no existen otros medios igualmente idóneos para lograr los fines que se persiguen**, pero, además, que **las alternativas importen una intervención de menor intensidad al derecho fundamental que se afronta**.

Pues bien, en el caso, la medida contenida en el segundo párrafo del artículo 173 de la ley, a través de la cual el legislador secundario estableció que *“En caso de urgencia u otra necesidad debidamente fundamentada”* el Ministerio Público podrá adoptar medidas cautelares sin el control judicial previo, **no supera un test de proporcionalidad**.

Para justificar este aserto conviene tener presente, en primer lugar, cuál es la **finalidad de la acción de extinción de dominio** prevista en el artículo 22 Constitucional.

Y, al respecto, de la iniciativa de reforma al artículo 22 constitucional presentada el 29 de marzo de 2007, destaca que esta acción reconocida en la Norma Fundamental se estableció –en sus orígenes– con el objeto de **mejorar la eficacia en el combate a la delincuencia**.³⁴

Asimismo, en la exposición de motivos de la diversa iniciativa que culminó con la reforma al citado artículo 22 de la Constitución, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de marzo de 2019, se dijo que la acción de extinción de dominio tiene, entre otros, los fines siguientes:

- Disminuir los recursos con que cuenta la delincuencia;
- Disminuir la capacidad operativa de los agentes criminales;
- Atender al interés y beneficio de la sociedad, a través de la utilización de dichos bienes o el producto que se obtenga de los mismos;
- Obtener recursos para destinarlos a la reparación del daño que generan determinadas actividades ilícitas.

Por su parte, el artículo 173 de la Ley aquí analizado, establece:

*“Artículo 173. El Juez, a solicitud del Ministerio Público, podrá dictar la **medida cautelar** consistente en el aseguramiento de Bienes, con el objeto de evitar que los Bienes en que deba ejercitarse la acción de extinción de dominio, se oculten, alteren o dilapiden, sufran menoscabo o deterioro económico, sean mezclados o que se realice cualquier acto traslativo de dominio, incluso previo a la presentación de la demanda, garantizando en todo momento su conservación.*

*Las actuaciones que limiten derechos fundamentales serán adoptadas previa orden judicial. **En caso de urgencia u otra necesidad debidamente fundamentada, el Ministerio Público podrá adoptar tales medidas, debiendo someterlas a control judicial posterior tan pronto sea posible.**”*

Bajo esta lógica, es evidente que la **medida cautelar de aseguramiento de bienes** dentro de un proceso de extinción de dominio busca **evitar que los bienes sobre los que deba ejercitarse la acción de extinción de dominio, se oculten, alteren o dilapiden, sufran menoscabo o deterioro económico, sean mezclados o que se realice cualquier acto traslativo de dominio**.

Es decir, la medida cautelar de aseguramiento de bienes tiene como **finalidad lograr la eficacia de un eventual fallo en el que se decreta la extinción de dominio respecto de bienes relacionados con determinados hechos ilícitos**.

Por ello, una norma como la aquí controvertida, al permitir que el Ministerio Público, en caso de urgencia y otra necesidad, adopte la medida cautelar de aseguramiento de bienes sin el control judicial previo tiene por finalidad dar **celeridad** al establecimiento de esa medida; pues en tales casos (urgencia y otra necesidad) la norma supone que el tener que acudir ante el órgano jurisdiccional respectivo implicará un retraso que derivará en la pérdida de la eficacia de la medida y de la acción misma.

³⁴ Iniciativa de reforma al artículo 22 constitucional presentada por el diputado César Camacho Quiroz el 29 de marzo de 2007.

Conforme a lo anterior, si lo que busca la norma es dar **celeridad** (ante un caso urgente) al dictado de una medida cautelar, permitiendo al Ministerio Público que decrete el aseguramiento de bienes sin acudir a un control judicial previo, con el **objeto de disminuir el riesgo de que los bienes sobre los que deba ejercerse la acción de extinción de dominio se oculten, alteren o dilapiden, sufran menoscabo o deterioro económico, sean mezclados o que se realice cualquier acto traslativo de dominio**, entonces es indiscutible que **la medida sí persigue un fin constitucionalmente válido**, pues favorece la prontitud y, por ende, la **eficacia de una medida cautelar** prevista en un **procedimiento** –de extinción de dominio– que, a su vez, **tiene un fin constitucional**.

Por ello, la primera grada del test de proporcionalidad se encuentra satisfecha.

Asimismo, se aprecia que existe **idoneidad**, debido a que la medida legislativa es un medio adecuado para lograr dar **celeridad** en el aseguramiento de los bienes que eventualmente serán objeto de extinción de dominio.

En efecto, si se faculta al Ministerio Público para que en casos de **urgencia**, como pueden ser aquellos supuestos en los cuales, **por razón de la hora, el día o la distancia**, no pueda acudir ante el juez que ha de conocer sobre el proceso de extinción de dominio para que dicho juzgador **resuelva sobre el aseguramiento de bienes sobre los que se pretende ejercer la acción, se permite dotar de celeridad y, por ende, de eficacia a la medida precautoria y consecuentemente a la acción misma**.

De ahí que el segundo aspecto del examen de proporcionalidad también se satisface.

En cambio, este Tribunal Pleno **no advierte la necesidad de la medida**, debido a que existen **otros medios igualmente idóneos para lograr los fines que se persiguen y que conllevan una intervención de menor intensidad al derecho fundamental que se afronta** (o incluso ninguna afectación).

Cierto, si lo que se busca con el segundo párrafo del artículo 173 de la ley es que ante una situación de **urgencia** exista una mayor **celeridad al decretar una medida cautelar** y por razón de la **distancia**, el **horario** y/o el **día** el Ministerio Público no puede acudir de manera pronta ante el juez competente, entonces dichos problemas **fácticos** pueden solucionarse, **por ejemplo**, así:

1. El **problema de la distancia**, ya se encuentra solucionado a través del contenido del artículo 176 de la ley, en el cual se establece que para decretar las **medidas cautelares** solicitadas como **acto prejudicial**, será competente el Juez que lo fuere para el negocio principal. No obstante, tal precepto establece expresamente que, **en caso de urgencia**, puede dictar la medida cautelar el juez del lugar donde se halle la persona o la cosa objeto de la providencia y efectuada se remitirán las actuaciones al competente.³⁵
2. El problema del **horario o día inhábil** se soluciona estableciendo la obligación de que los **jueces** civiles (pues no debe soslayarse que es una acción de naturaleza civil) o de extinción de dominio **estén disponibles**, mediante “**turnos de guardias**”; tal y como ya sucede para otras materias. De esa forma el Ministerio Público sabrá con exactitud qué juzgado está de guardia en caso de requerirlo en un horario o día inhábil para el control judicial previo de medidas cautelares.
3. Aunado a lo anterior, también se puede establecer la existencia de **comunicaciones oficiales** a través de **medios electrónicos** que permitan al Ministerio Público que, ante una situación de urgencia, pueda acudir, **sin demora**, al juez que se encuentre de guardia para que decrete la medida cautelar a través del uso de instrumentos tecnológicos, esto último, evidentemente, con los mecanismos de seguridad y autenticidad respectivos.

Esto revela que medidas como las aquí descritas son eficaces para lograr **celeridad** en el dictado de una medida cautelar en **casos urgentes y no implican una afectación a los principios constitucionales de legalidad y seguridad jurídica**, pues a través de ellas se garantiza la existencia de un **control judicial previo a su dictado** y, además, **sin demoras**.

En conclusión, a consideración de este Tribunal Pleno **existen otras medidas que el legislador pudo establecer para lograr la adopción de medidas cautelares durante la fase preparatoria del procedimiento de extinción de dominio en casos urgentes y que no implican una afectación al derecho constitucional al control judicial previo (tutela judicial)**.

³⁵ **Artículo 176.** Para decretar las medidas cautelares solicitadas como acto prejudicial, será competente el Juez que lo fuere para el negocio principal. Si los autos estuvieren en segunda instancia, será competente para dictar la medida cautelar el Juez que conoció de ellos en primera instancia.
En **caso de urgencia**, puede dictarla el del lugar donde se halle la persona o la cosa objeto de la providencia y efectuada se remitirán las actuaciones al competente.

Luego, dado que la medida legislativa que faculta al Ministerio Público para que en caso de urgencia y otra necesidad adopte la medida cautelar de aseguramiento de bienes sin el control judicial previo **no resulta necesaria** para los fines que persigue; **no** supera el examen de proporcionalidad en sentido amplio.

Es por ello que la **urgencia o peligro en la demora** en el aseguramiento de bienes **no constituyen una razón válida para que el Ministerio Público efectúe tal aseguramiento sin la previa autorización de un juez** (control judicial previo).³⁶

Ante ello, lo procedente es **declarar la invalidez** del artículo 173, segundo párrafo, en la porción que dice: *“En caso de urgencia u otra necesidad debidamente fundamentada, el Ministerio Público podrá adoptar tales medidas, debiendo someterlas a control judicial posterior tan pronto sea posible.”*

En consecuencia, resulta innecesario el estudio de los demás conceptos de invalidez hechos valer respecto a esa porción normativa.

6.2 Estudio de la validez del artículo 177, último párrafo, de la ley.

El artículo 177 de la Ley establece:

“Artículo 177. El Ministerio Público que solicite la medida cautelar:

- I. Deberá determinar con precisión el o los Bienes que pide sean objeto de la medida, describiéndolos de ser posible para facilitar su identificación, y
- II. Deberá acreditar el derecho que le asiste para pedirla.

Dada la naturaleza de la acción, se presume la necesidad de decretarla.”

Al respecto, en el sexto concepto de invalidez la Comisión Nacional de los Derechos Humanos expone que el artículo 177, último párrafo, de la ley es inconstitucional debido a que establece que, dada la naturaleza de la acción de extinción de dominio, **se presume la necesidad de decretar la medida cautelar de aseguramiento de bienes.**

Tal “presunción” a decir de la parte accionante no permite al juzgador evaluar y analizar la aplicabilidad (sic) del aseguramiento, pues en todos los casos que se solicite deberá decretarlo, sin importar si el Ministerio Público demostró el derecho que le asiste para pedir la medida cautelar.

Por tanto, dice la Comisión promovente, al presumirse la necesidad de decretar la medida cautelar consistente en el aseguramiento de bienes, ello derivará en que en la mayoría de los casos sea decretada por el órgano jurisdiccional, aun cuando no hubiere justificación debidamente fundada y motivada por parte del Ministerio Público. De ahí que a decir de la accionante tal norma vulnera el derecho a la seguridad jurídica.

Este argumento de invalidez es **infundado**, pues adverso a lo que alega la Comisión Nacional de los Derechos Humanos el texto de la norma no conduce a que la medida cautelar prevista en la Ley Nacional de Extinción de Dominio, consistente en el aseguramiento de bienes, deba decretarse en todos los casos en que ésta sea solicitada.

Lo anterior, pues del propio artículo 177 de la ley se desprende que el otorgamiento de la medida cautelar está sujeto a que se satisfagan los requisitos de procedencia que ahí se indican, a saber:

- a. Que el Ministerio Público efectúe la **descripción de los bienes** sobre los que pide se decrete la medida;
- b. Que el Ministerio Público acredite la **aparición del buen derecho**; y,
- c. Que se actualice el **peligro en la demora.**

Dado que el aseguramiento de bienes tiene la naturaleza de una medida cautelar, le **resultan aplicables las reglas para el otorgamiento de tales medidas** y entre los presupuestos para ello se encuentran, la **aparición del buen derecho** (*fumus boni iuris*) y el **peligro en la demora** (*periculum in mora*).³⁷

La **aparición del buen derecho** y la **necesidad de decretar una medida cautelar** son dos distintos requisitos de procedencia de las medidas cautelares.

La “**aparición del buen derecho**” conlleva un **juicio de probabilidad o verosimilitud de la existencia del derecho alegado por la parte solicitante de la medida mediante el examen preliminar que se hace del fondo del asunto**; de tal modo que conforme a un **cálculo de probabilidades** sea **posible anticipar que el solicitante de la medida es, en efecto, titular del derecho invocado y que éste resultará tutelado por el eventual fallo jurisdiccional que se emita.**

³⁶ En el mismo sentido ha resuelto este Tribunal Pleno en la diversa Acción de Inconstitucionalidad 10/2014 y su acumulada 11/2014.

³⁷ Bacre, Aldo. *Medidas Cautelares (Doctrina y jurisprudencia)*; Ediciones La Rocca, Buenos Aires, 2005. pp.79 a 86

Conforme a lo anterior, el otorgamiento de la medida no requiere de la comprobación o prueba plena de la existencia de un derecho, sino sólo de una instrucción lo suficientemente extensa para formar convicción en el juzgador. Es decir el derecho alegado no debe ser solo “posible”, sino “verosímil”.

Por consiguiente, la *fumus bonis iuris* implica que para el otorgamiento de una medida cautelar **deben existir en autos elementos de juicio que, aunque sean precarios, resulten idóneos para formar la convicción**, en grado de **presunción, acerca de la verosimilitud o probabilidad del derecho invocado**.³⁸ Lo anterior, pues **no cabe acreditar una medida cautelar con exclusivo fundamento del peligro en la demora.**

Por su parte, el “**peligro en la demora**” (*periculum in mora*) como presupuesto para conceder una medida cautelar, consiste en el “**temor fundado**” de que la eventual ejecución de un acto o la variación de una situación jurídica genere daños y/o perjuicios de “difícil reparación” o que **harán ineficaz el fallo**.

Para apreciar si concurre el requisito del **peligro en la demora**, debe verificarse si el mantenimiento o alteración de la situación de hecho o de derecho existente puede influir en la sentencia o **convertir su ejecución en ineficaz o imposible**.

En el caso, el artículo 177 de la ley impugnada exige la satisfacción tanto de la **apariciencia del buen derecho como del peligro en la demora para el otorgamiento de la medida cautelar de aseguramiento de bienes con motivo de la acción de extinción de dominio**.

La exigencia de la **apariciencia del buen derecho** como condición para decretar el aseguramiento de bienes se encuentra contenida en la fracción II del artículo 177 de la ley, en la cual se establece que para la procedencia de la medida cautelar, el Ministerio Público **deberá acreditar el derecho que le asiste para pedirla**.

Para corroborar este aserto, enseguida se transcribe de nueva cuenta la parte conducente del artículo 177 de la Ley.

“Artículo 177. El Ministerio Público que solicite la medida cautelar:

(...)

II. Deberá acreditar el derecho que le asiste para pedirla.”

En consecuencia, **no es verdad** lo que alega la Comisión actora en el sentido de que basta con que el Ministerio Público solicite la medida para que el juez deba otorgarla, sin importar si el Ministerio Público demostró o no el derecho que le asiste para pedirla, pues la norma recién transcrita evidencia lo contrario; de ahí que tal alegación es desacertada.

Por su parte, el **peligro en la demora** como condición para decretar el aseguramiento de bienes, se encuentra inmerso en el último párrafo del artículo en cuestión, pues ahí se hace referencia a la “**necesidad**” **de decretar la medida cautelar**.

Como se apuntó previamente, para apreciar si concurre el requisito del **peligro en la demora**, basta con verificar si el mantenimiento o alteración de la situación de hecho o de derecho existente puede **influir en la sentencia o convertir su ejecución en ineficaz o imposible**.

Y bajo esa perspectiva, este Alto Tribunal advierte que el **fundamento lógico** de la **presunción** (*juris et de jure*) contenida en el último párrafo del artículo 177 **es válido**.

Lo anterior, ya que conforme a su naturaleza, la acción de extinción de dominio puede ser entendida como la facultad o poder del Estado para solicitar a un juez que se aplique en su favor –del Estado– bienes cuyo dominio se declare extinto en la sentencia.

Ya se ha dicho también que es una **acción de carácter constitucional**, porque se encuentra establecida directamente en la Constitución; y, además, corresponde a la regulación constitucional de la propiedad. Tan es así, que el artículo 22 de la Norma Fundamental prevé los **elementos de la acción** (previamente se señaló cuáles son dichos elementos) e inclusive establece los casos en que procede la declaratoria de extinción de dominio; por tanto, se puede afirmar que esta acción no sólo está establecida en la Constitución, sino que sus elementos tienen una configuración constitucional.

Asimismo, la acción de extinción de dominio **es de carácter público**, ya que la ejercita el Estado, por medio de los agentes del Ministerio Público, con base en **razones de interés público**, a saber: disminuir los recursos con que cuenta la delincuencia, esto es, disminuir la capacidad operativa de los agentes criminales; atender al interés y beneficio de la sociedad, a través de la utilización de dichos bienes o el producto que se obtenga de los mismos, entre otros.³⁹

³⁸ Bacre, Aldo. *Medidas cautelares, doctrina y jurisprudencia*. Ediciones la Roca, Buenos Aires, 2005, p.85

³⁹ Así se desprende de la exposición de motivos de la iniciativa que culminó en la reforma y adición del artículo 22 constitucional, mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el catorce de marzo de dos mil diecinueve

La propia Ley Nacional establece en el artículo 3 que la extinción de dominio es la **pérdida de los derechos** que tenga una persona en relación con los **bienes de carácter patrimonial** cuya legítima procedencia no pueda acreditarse y se encuentren **relacionados** con las **investigaciones derivadas de hechos ilícitos**, declarada por sentencia de la autoridad judicial, **sin contraprestación, ni compensación alguna** para su propietario o para quien se ostente o comporte como tal, ni para quien, por cualquier circunstancia, posea o detente los citados bienes.

Conforme a lo referido en estos últimos párrafos, si la acción de extinción de dominio tiene una **naturaleza constitucional**, es de **orden público** y de **contenido patrimonial** que tiene por objeto que un juez decrete la **pérdida de derechos patrimoniales** respecto de bienes relacionados con determinados **hechos ilícitos sin contraprestación ni compensación alguna**, entonces **tiene cabida una presunción sólida y de peso** para considerar que la persona que es propietaria, poseedora o detentadora de los bienes sobre los que ha de recaer la acción, **en cuanto tenga conocimiento** de que esos bienes son o serán objeto de una acción de extinción de dominio –o incluso sin tal conocimiento– **podría intentar evadir la consecuencia de esa acción y buscaría ocultar, alterar, dilapidar, deteriorar o mezclar los bienes materia de la acción o incluso simplemente someterlos a un acto traslativo de dominio.**

Por tanto, como se dijo, **el fundamento lógico de la presunción relativa al peligro en la demora** contenida en el último párrafo del artículo 177 de la Ley, **es válido.**

En estos términos, al haberse desestimado los argumentos en que se sustenta el concepto de invalidez que se contesta, deviene **infundado.**

6.3 Estudio de la validez del artículo 190, quinto párrafo, de la ley.

El precepto aludido también regula aspectos relacionados con la etapa preparatoria de la acción de extinción de dominio.

En específico, el **párrafo quinto** del artículo 190 de la ley establece que dentro de la fase de preparación de la extinción de dominio se podrá **solicitar a la autoridad judicial, acceso a las bases de datos** en búsqueda de la información necesaria **para la procedencia de la acción** y, en general, en todas aquellas involucradas con la operación, registro y control de derechos patrimoniales.

Asimismo, dispone que **en los casos en los cuales no se pueda recabar la autorización respectiva**, por razón de la **hora**, del **día**, de la **distancia** o del **peligro en la demora**, se deberá informar y justificar dentro de los cinco días siguientes, ante el órgano jurisdiccional.

Esto es, en el quinto párrafo del artículo 190 de la Ley se contiene una **norma permisiva** que faculta al Ministerio Público para que, en caso de urgencia, obtenga, **sin autorización judicial previa**, la información que se encuentre en las bases de datos y que requiera para poder preparar la acción de extinción de dominio.

Al respecto, la Comisión Nacional aduce que esa norma también contraviene el artículo 16 de la Constitución en el que se contiene el derecho de las personas a la protección a sus datos personales, con el propósito de garantizar la privacidad y seguridad de las personas.

Por eso, a decir de la Comisión accionante, el facultar al Ministerio Público para que recabe información de las bases de datos sin el control judicial previo se traduce en una afectación a esos derechos; los cuales, por su naturaleza, generan un daño irreparable al gobernado.

Es decir, a consideración de la promovente de la acción, permitir que el Ministerio Público recabe información de las bases de datos y tal actuar se someta a control judicial de forma posterior, no así de forma previa, puede dar lugar a que aun cuando con posterioridad el juez respectivo determine que no existía una justificación para que el Ministerio Público recabara determinada información, de cualquier modo ya se habría producido un daño irreparable, pues esa autoridad administrativa ya tendrá en su poder incluso datos sensibles o datos personales de una persona física o moral.

Por tanto, dice, a fin de evitar daños irreparables a los gobernados, **el acceso a las bases de datos siempre debe estar sometido a un control judicial previo.**

Este concepto de invalidez es **esencialmente fundado**, ya que la medida legislativa incorporada en la última parte del quinto párrafo del artículo 190 de la ley **no es necesaria para los fines que persigue**, pues **existen instrumentos** que son **eficaces** para lograr que en el proceso de extinción haya **celeridad** en el acceso a las bases de datos en **casos urgentes** y que no implicarían sacrificar la existencia de un control judicial previo.

Para justificar este aserto, es necesario tomar en cuenta el contenido de los **artículos 6, base A y 16, segundo párrafo**, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los cuales prevén, respectivamente, lo siguiente:

“Artículo 6o. La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, la vida privada o los derechos de terceros, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley. El derecho a la información será garantizado por el Estado.

Toda persona tiene derecho al libre acceso a información plural y oportuna, así como a buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole por cualquier medio de expresión.

El Estado garantizará el derecho de acceso a las tecnologías de la información y comunicación, así como a los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, incluido el de banda ancha e internet. Para tales efectos, el Estado establecerá condiciones de competencia efectiva en la prestación de dichos servicios.

Para efectos de lo dispuesto en el presente artículo se observará lo siguiente:

A. Para el ejercicio del derecho de acceso a la información, la Federación y las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, se regirán por los siguientes principios y bases:

I. Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional, en los términos que fijen las leyes. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad. Los sujetos obligados deberán documentar todo acto que derive del ejercicio de sus facultades, competencias o funciones, la ley determinará los supuestos específicos bajo los cuales procederá la declaración de inexistencia de la información.

II. La información que se refiere a la vida privada y los datos personales será protegida en los términos y con las excepciones que fijen las leyes.

III. Toda persona, sin necesidad de acreditar interés alguno o justificar su utilización, tendrá acceso gratuito a la información pública, a sus datos personales o a la rectificación de éstos.

IV. Se establecerán mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos que se sustanciarán ante los organismos autónomos especializados e imparciales que establece esta Constitución.

V. Los sujetos obligados deberán preservar sus documentos en archivos administrativos actualizados y publicarán, a través de los medios electrónicos disponibles, la información completa y actualizada sobre el ejercicio de los recursos públicos y los indicadores que permitan rendir cuenta del cumplimiento de sus objetivos y de los resultados obtenidos.

VI. Las leyes determinarán la manera en que los sujetos obligados deberán hacer pública la información relativa a los recursos públicos que entreguen a personas físicas o morales.

VII. La inobservancia a las disposiciones en materia de acceso a la información pública será sancionada en los términos que dispongan las leyes.

VIII. La Federación contará con un organismo autónomo, especializado, imparcial, colegiado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena autonomía técnica, de gestión, capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y determinar su organización interna, responsable de garantizar el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública y a la protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados en los términos que establezca la ley.

El organismo autónomo previsto en esta fracción, se regirá por la ley en materia de transparencia y acceso a la información pública y protección de datos personales en posesión de sujetos obligados, en los términos que establezca la ley general que emita el Congreso de la Unión para establecer las bases, principios generales y procedimientos del ejercicio de este derecho.

En su funcionamiento se regirá por los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, eficacia, objetividad, profesionalismo, transparencia y máxima publicidad.

El organismo garante tiene competencia para conocer de los asuntos relacionados con el acceso a la información pública y la protección de datos personales de cualquier autoridad, entidad, órgano u organismo que forme parte de alguno de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física,

moral o sindicatos que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal; con excepción de aquellos asuntos jurisdiccionales que correspondan a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en cuyo caso resolverá un comité integrado por tres ministros. También conocerá de los recursos que interpongan los particulares respecto de las resoluciones de los organismos autónomos especializados de las entidades federativas que determinen la reserva, confidencialidad, inexistencia o negativa de la información, en los términos que establezca la ley.

El organismo garante federal, de oficio o a petición fundada del organismo garante equivalente de las entidades federativas, podrá conocer de los recursos de revisión que por su interés y trascendencia así lo ameriten.

La ley establecerá aquella información que se considere reservada o confidencial.

Las resoluciones del organismo garante son vinculatorias, definitivas e inatacables para los sujetos obligados. El Consejero Jurídico del Gobierno podrá interponer recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación en los términos que establezca la ley, sólo en el caso que dichas resoluciones puedan poner en peligro la seguridad nacional conforme a la ley de la materia.

El organismo garante se integra por siete comisionados. Para su nombramiento, la Cámara de Senadores, previa realización de una amplia consulta a la sociedad, a propuesta de los grupos parlamentarios, con el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes, nombrará al comisionado que deba cubrir la vacante, siguiendo el proceso establecido en la ley. El nombramiento podrá ser objetado por el Presidente de la República en un plazo de diez días hábiles. Si el Presidente de la República no objetara el nombramiento dentro de dicho plazo, ocupará el cargo de comisionado la persona nombrada por el Senado de la República.

En caso de que el Presidente de la República objetara el nombramiento, la Cámara de Senadores nombrará una nueva propuesta, en los términos del párrafo anterior, pero con una votación de las tres quintas partes de los miembros presentes. Si este segundo nombramiento fuera objetado, la Cámara de Senadores, en los términos del párrafo anterior, con la votación de las tres quintas partes de los miembros presentes, designará al comisionado que ocupará la vacante.

Los comisionados durarán en su encargo siete años y deberán cumplir con los requisitos previstos en las fracciones I, II, IV, V y VI del artículo 95 de esta Constitución, no podrán tener otro empleo, cargo o comisión, con excepción de los no remunerados en instituciones docentes, científicas o de beneficencia, sólo podrán ser removidos de su cargo en los términos del Título Cuarto de esta Constitución y serán sujetos de juicio político.

En la conformación del organismo garante se procurará la equidad de género.

El comisionado presidente será designado por los propios comisionados, mediante voto secreto, por un periodo de tres años, con posibilidad de ser reelecto por un periodo igual; estará obligado a rendir un informe anual ante el Senado, en la fecha y en los términos que disponga la ley.

El organismo garante tendrá un Consejo Consultivo, integrado por diez consejeros, que serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores. La ley determinará los procedimientos a seguir para la presentación de las propuestas por la propia Cámara. Anualmente serán sustituidos los dos consejeros de mayor antigüedad en el cargo, salvo que fuesen propuestos y ratificados para un segundo periodo.

La ley establecerá las medidas de apremio que podrá imponer el organismo garante para asegurar el cumplimiento de sus decisiones.

Toda autoridad y servidor público estará obligado a coadyuvar con el organismo garante y sus integrantes para el buen desempeño de sus funciones.

El organismo garante coordinará sus acciones con la Auditoría Superior de la Federación, con la entidad especializada en materia de archivos y con el organismo encargado de regular la captación, procesamiento y publicación de la información estadística y geográfica, así como con los organismos garantes de las entidades federativas, con el objeto de fortalecer la rendición de cuentas del Estado Mexicano.”

“Artículo 16. Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento. En los juicios y procedimientos seguidos en forma de juicio en los que se establezca como regla la oralidad, bastará con que quede constancia de ellos en cualquier medio que dé certeza de su contenido y del cumplimiento de lo previsto en este párrafo.

Toda persona tiene derecho a la protección de sus datos personales, al acceso, rectificación y cancelación de los mismos, así como a manifestar su oposición, en los términos que fije la ley, la cual establecerá los supuestos de excepción a los principios que rijan el tratamiento de datos, por razones de seguridad nacional, disposiciones de orden público, seguridad y salud públicas o para proteger los derechos de terceros.”

De los preceptos constitucionales transcritos se obtiene que la **protección de datos personales**, al igual que el ejercicio del derecho de **acceso a la información**, constituyen **derechos constitucionalmente reconocidos para los gobernados**.

Asimismo, destaca que el derecho que tiene toda persona a la protección de sus datos personales, al acceso, rectificación y cancelación de los mismos, se encuentran **restringidos** por razones de seguridad nacional, disposiciones de **orden público**, seguridad y salud públicas o para proteger los derechos de terceros.

Como parte de esas restricciones o limitantes al derecho de protección de datos personales, la Ley Nacional de Extinción de Dominio, en su artículo 190, establece, en lo conducente, lo siguiente:

“Artículo 190.

(...)

*Dentro de la preparación de la extinción de dominio se podrá solicitar, a la autoridad judicial, **acceso a las bases de datos en búsqueda de la información necesaria para la procedencia de la acción** y, en general, en todas aquellas involucradas con la operación, registro y control de derechos patrimoniales. **En los casos en los cuales no se pueda recabar la autorización respectiva, por razón de la hora, del día, de la distancia o del peligro en la demora, se deberá informar y justificar dentro de los cinco días siguientes, ante el órgano jurisdiccional.***

*Para solicitar la **información de los clientes de las instituciones de crédito** y demás **entidades integrantes del sistema financiero**, de los fideicomisos, en protección del derecho a la privacidad de sus clientes y usuarios, así como la tributaria protegida por el secreto fiscal, **se realizará previa autorización judicial**, quien hará el requerimiento y una vez recabada la información la hará del conocimiento del Ministerio Público para el solo efecto de la acción de extinción de dominio.”*

Como se observa, en esta disposición se encuentra una **limitante** al derecho a la protección de datos personales, pues ahí se prevé la posibilidad de que el Ministerio Público pueda tener **acceso a las bases de datos**⁴⁰ en búsqueda de la **información necesaria para la procedencia de la acción de extinción de dominio**.

Se dice que constituye una **limitante o restricción al derecho** a la protección de datos personales, ya que el acceso a las bases de datos se efectúa **sin el previo consentimiento o manifestación de la voluntad del titular de los datos**.

Precisado esto, de esa disposición de la Ley Nacional de Extinción de Dominio (artículo 190) se desprende la existencia de **una regla general** y una **norma de excepción** en relación con la posibilidad de acceder (sin el previo consentimiento o manifestación de la voluntad del titular de los datos) a las bases de datos en búsqueda de la **información necesaria para sustentar la procedencia de la acción de extinción de dominio**.

La regla general consiste en que, con motivo de la preparación de la acción de extinción de dominio, el Ministerio Público **puede acceder** a las bases de datos **previa autorización judicial** (tutela judicial).

La norma de excepción estriba en que, con motivo de la preparación de la acción de extinción de dominio, el Ministerio Público **puede acceder** a las bases de datos **sin previa autorización judicial**, en casos en los cuales, **por razón de la hora, del día, la distancia o peligro en la demora**, “no pueda recabar la autorización –judicial– respectiva”.

Esto se traduce en que **tanto la regla general como la norma de excepción regulan una restricción** al derecho a la protección de datos personales (pues ambas permiten el acceso a las bases de datos sin consentimiento del titular de los datos), sólo que la norma de excepción **amplía la restricción** al permitir el acceso a las bases de datos aun **sin autorización judicial previa**.

⁴⁰ Conforme a la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados (que es la ley reglamentaria de los artículos 6, base A, y 16, segundo párrafo de la Constitución), por “**Bases de datos**” debe entenderse: el **conjunto ordenado de datos personales referentes a una persona física identificada o identificable, condicionados a criterios determinados, con independencia de la forma o modalidad de su creación, tipo de soporte, procesamiento, almacenamiento y organización; (...)**”.

Ahora bien, como se adelantó, a consideración de este Tribunal Pleno la medida legislativa incorporada en la última parte del quinto párrafo del artículo 190 de la ley **no es necesaria para los fines que persigue**, pues **existen instrumentos** que son **eficaces** para lograr que en el proceso de extinción haya **celeridad** en el **acceso a las bases de datos** en **casos urgentes** y que **no implicarían sacrificar la existencia de un control judicial previo**.

Cierto, aun cuando la norma cuya invalidez se reclama tiene la **finalidad** de perseguir algún objetivo constitucionalmente válido y es **idónea** para ello, lo cierto es que **la eliminación de control judicial previo** (que deriva en una ampliación a la restricción al derecho a la protección de datos personales) **no resulta necesario**.

Según se apuntó previamente, **el propio artículo 16 de la Constitución, párrafo segundo**, establece que el derecho que tiene toda persona a la protección de sus datos personales, al acceso, rectificación y cancelación de los mismos, **se puede restringir por disposiciones de orden público**.

Por tanto, si la Ley Nacional de Extinción de Dominio es de **orden público**⁴¹ y además **la propia acción de extinción de dominio es de carácter constitucional** bien puede sostenerse que la **norma** contenida en el párrafo quinto del artículo 190 que **permite** al Ministerio Público el **acceso a bases de datos** en búsqueda de la información necesaria para la procedencia de la acción, persigue un **fin constitucional**.

Más aún, si lo que se busca es dar **celeridad** (ante un caso urgente) en la búsqueda y localización de **información** relacionada con la extinción de dominio que **permitirá** solicitar y decretar la medida cautelar consistente en el **aseguramiento de bienes** con el **objeto de disminuir el riesgo de que los bienes sobre los que deba ejercerse la acción de extinción de dominio se oculten, alteren o dilapiden, sufran menoscabo o deterioro económico, sean mezclados o que se realice cualquier acto traslativo de dominio**.

En este orden de ideas, es claro que **la medida legislativa analizada sí persigue un fin constitucionalmente válido**, pues favorece la prontitud y, por ende, la eficacia de la acción de extinción de dominio y la de la medida cautelar que en él se puede decretar.

Asimismo, se aprecia que existe **idoneidad**, debido a que la **medida legislativa que permite al Ministerio Público el acceso a las bases de datos sin control judicial previo** es un medio adecuado para lograr dar **celeridad** en la **preparación de la acción de extinción de dominio** e incluso en el **aseguramiento de los bienes** que eventualmente serán objeto de extinción de dominio.

En efecto, al facultar al Ministerio Público para que en casos de **urgencia** (como pueden ser aquellos supuestos en los cuales, **por razón de la hora**, el **día** o la **distancia**, no pueda acudir ante el juez que ha de conocer sobre el proceso de extinción de dominio) **obtenga información que se encuentra en las bases de datos para preparar la acción de extinción de dominio, se permite dotar de celeridad y, por ende, de eficacia tanto a la acción de extinción de dominio como a la medida precautoria que con motivo de ella se puede decretar**.

En cambio, este Tribunal Pleno **no** advierte que exista **necesidad de esa medida legislativa**, pues existen **otros medios igualmente idóneos para lograr los fines que se persiguen y que conllevan una intervención de menor intensidad al derecho fundamental de protección de datos personales**.

Efectivamente, si lo que se busca con el quinto párrafo del artículo 190 de la ley es que ante una situación de **urgencia** exista una mayor **celeridad** en la obtención de información que obra en las bases de datos y que dicha información sirva para que se decrete **una medida cautelar** o bien para la **preparación de la acción de extinción de dominio**; y, por razón de la **distancia** y/o el **horario** el Ministerio Público **no puede acudir de manera pronta** ante el juez competente a solicitar una autorización para acceder a determinada base de datos, entonces, como ya se ha indicado, **dichos problemas facticos bien pudo solucionarlos el legislador de otra forma**.

Entre las **medidas alternativas** que pudo emplear el legislador, se encuentran, **por ejemplo**, la previsión de que el Ministerio Público pudiera acudir al juez civil o de extinción de dominio que, por la **cercanía**, estuviera en mejor posibilidad de proveer sobre la solicitud del Ministerio Público, sin perjuicio de remitir a la brevedad las actuaciones al juez competente.

⁴¹ Así se establece en la propia Ley Nacional de Extinción de Dominio:

“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: (...)”

Asimismo, en el apartado 6.1 ya se ha dicho que el problema del **horario**, se soluciona estableciendo la **obligación de que los jueces civiles** (pues no debe soslayarse que es una acción de naturaleza civil) **o de extinción de dominio estén disponibles** en cualquier momento, mediante “**turnos de guardias**”; tal y como sucede para otras materias. De esa forma el Ministerio Público sabrá con exactitud qué juzgado está de guardia en caso de requerirlo en un **horario inhábil** para el **control judicial previo de las solicitudes de acceso a las bases de datos**.

Aunado a lo anterior, también se puede establecer la existencia de **comunicaciones oficiales** a través de **medios electrónicos** que permitan al Ministerio Público que, ante una situación de urgencia, pueda acudir, sin demora, al juez que se encuentre de guardia para que autorice el acceso a las bases de datos a través del uso de instrumentos tecnológicos, esto último, evidentemente, con los mecanismos de seguridad y autenticidad respectivos.

Como se ve, medidas como las aquí descritas son eficaces para lograr **celeridad** en el **acceso a las bases de datos** en **casos urgentes** y **no redundan en una mayor afectación al derecho a la protección de datos personales mediante la ausencia de un control judicial previo**.

Por tanto, dado que la medida legislativa que faculta al Ministerio Público para que en caso de urgencia y otra necesidad tenga acceso a bases de datos **sin el control judicial previo**, **no resulta necesaria** para los fines que persigue, pues el legislador pudo emplear medios para evitar una lesión mayor al derecho a la protección de datos personales; **no** resulta proporcional.

Lo que aquí se expone es, incluso, congruente con el contenido de la **Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados**, en la cual se establece lo siguiente:

“Capítulo II

De las Bases de Datos en Posesión de Instancias de Seguridad, Procuración y Administración de Justicia

Artículo 80. La obtención y tratamiento de datos personales, en términos de lo que dispone esta Ley, por parte de los sujetos obligados competentes en instancias de seguridad, procuración y administración de justicia, está limitada a aquellos supuestos y categorías de datos que resulten necesarios y proporcionales para el ejercicio de las funciones en materia de seguridad nacional, seguridad pública, o para la prevención o persecución de los delitos. Deberán ser almacenados en las bases de datos establecidas para tal efecto.”

De la norma transcrita se sigue que la **facultad** de las entidades de procuración y administración de justicia en la **obtención de datos personales** **no es absoluta menos aun ilimitada** pues está circunscrita a **aquellos supuestos y categorías de datos que resulten necesarios y proporcionales para el ejercicio de las funciones en materia de seguridad nacional, seguridad pública, o para la prevención o persecución de los delitos**.

Es decir, si una de las bases que se encuentra inmersa en la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados es que **el Ministerio Público sólo puede recabar la información estrictamente necesaria para el ejercicio de sus funciones**, entonces **ello confirma que debe privilegiarse la existencia de medidas que garanticen el control judicial previo de las solicitudes de acceso a las bases de datos, aun en caso de urgencia, en vez de suprimirse dicho control previo**.

Lo anterior, debido a que es precisamente la existencia de un **control judicial previo** el que **aseguraré que el Ministerio Público recabe sólo la información necesaria para el ejercicio de sus funciones relacionadas con el ejercicio de la acción de extinción de dominio** y no obtenga cualquier otra información que afecte de manera desproporcionada e irreparable el derecho a la protección de datos personales de los gobernados.

De ahí que, se insiste, dado que la medida establecida por el legislador en el artículo 190, quinto párrafo, de la Ley Nacional, **no resulta necesaria** para los fines que persigue; y además, no es congruente con una de las bases contenidas en la ley reglamentaria de los artículos 6, base A y 16, segundo párrafo, de la Constitución, **debe declararse su invalidez**.

En específico, la porción normativa del artículo 190 cuya invalidez se decreta, es la siguiente: *“En los casos en los cuales no se pueda recabar la autorización respectiva, por razón de la hora, del día, de la distancia o del peligro en la demora, se deberá informar y justificar dentro de los cinco días siguientes, ante el órgano jurisdiccional.”*

7. Séptimo concepto de invalidez (Impugnación del artículo 228, inciso a) de la ley)

TEMA: Venta anticipada de bienes

La disposición impugnada es de la literalidad siguiente:

“Artículo 228. La Venta Anticipada de los Bienes sujetos al proceso de extinción de dominio procederá en los siguientes casos:

a) Que dicha enajenación sea necesaria dada la naturaleza de dichos Bienes; (...)”

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos aduce que la norma transcrita resulta contraria al artículo 16 constitucional en tanto que vulnera el derecho humano de seguridad jurídica; debido a que permite la procedencia de la venta anticipada de bienes sujetos al proceso de extinción de dominio para un número indeterminado de supuestos, al señalar de manera genérica que tal enajenación anticipada procederá cuando sea necesaria “*dada la naturaleza de los bienes*”.

A decir de la Comisión actora, tal norma permite la arbitrariedad de la autoridad para la determinación de los bienes que se enajenarán de manera anticipada, esto es, antes de que culmine el proceso de extinción de dominio; pues constituye un supuesto tan amplio que genera incertidumbre respecto a cuáles son los bienes sobre los que procede la enajenación anticipada; por lo que contraviene el derecho a la seguridad jurídica.

Sobre este tópico, la Comisión insiste en que el supuesto de procedencia de venta anticipada de bienes previsto en el inciso **a)** del artículo **228** de la ley resulta de tal forma abierto e impreciso, que incluso cualquier bien puede venderse, permitiendo la arbitrariedad de la autoridad.

Es **fundado** este concepto de invalidez, pues la apertura o amplitud de la expresión “*naturaleza de dichos bienes*” contenida en la norma impugnada, contraviene el principio de seguridad jurídica reconocido en el artículo 16 constitucional.

El artículo 16 de la Norma Fundamental, en lo que aquí importa, establece:

“Artículo 16. Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento. En los juicios y procedimientos seguidos en forma de juicio en los que se establezca como regla la oralidad, bastará con que quede constancia de ellos en cualquier medio que dé certeza de su contenido y del cumplimiento de lo previsto en este párrafo.

(...)”

Al respecto, ya se ha dicho previamente que el **principio de seguridad jurídica** reconocido en el artículo 16 constitucional, implica, entre otros aspectos, que **las normas jurídicas deben ser ciertas y claras**, de manera que **las personas sepan qué esperar en caso de que se actualice el supuesto normativo**.

Es decir, es cierto que la **falta de definición** de términos o locuciones **no es un aspecto que dé lugar a considerar que existe una contravención a la garantía de seguridad jurídica** tutelada por el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en virtud de que **el sentido que se atribuya a cada una de las palabras o expresiones empleadas en un precepto, en todo caso, será motivo de interpretación por los diferentes sistemas existentes**.

Sin embargo, **las normas secundarias no pueden ser tan ambiguas o vagas** que **no proporcionen los elementos mínimos para que los destinatarios** (gobernados) **estén en aptitud de hacer valer sus derechos, así como conocer las facultades y obligaciones de la autoridad, para evitar arbitrariedades o conductas injustificadas**.

Dicho de otro modo, el **principio de seguridad jurídica** inmerso en el artículo **16 de la Constitución**, es la **base sobre la cual descansa el sistema jurídico mexicano**, de manera tal que lo que tutela es que **el gobernado jamás se encuentre en una situación de incertidumbre jurídica** y, por tanto, en estado de indefensión.

En ese sentido, el contenido esencial de dicho principio radica en “**saber a qué atenerse**” respecto de la regulación normativa prevista en la ley y a la actuación de la autoridad.

Una vez precisado esto, a consideración de este Tribunal Pleno el artículo **228, inciso a)**, de la ley **no otorga certeza jurídica** al gobernado (**parte demandada o parte afectada en un proceso de extinción de dominio**) respecto a **en qué caso el bien sobre el cual recae la acción de extinción de dominio puede ser vendido de manera anticipada y en qué caso no**, atendiendo a su “*naturaleza*”.

En efecto, el artículo 228, inciso a), de la ley, previamente transcrito, dispone que procederá la venta anticipada de los bienes sujetos al proceso de extinción de dominio cuando “*dicha enajenación sea necesaria dada la naturaleza de dichos bienes*”.

Conforme a esa disposición, lo que determina la **“necesidad”** de efectuar la venta anticipada de un bien sujeto al proceso de extinción de dominio es su **“naturaleza”**.

Ahora, conforme a su **“naturaleza”**, los bienes pueden ser clasificados de diferentes formas, por ejemplo:

- **Según sus cualidades físicas o jurídicas:** los bienes pueden ser corporales e incorporales, fungibles y no fungibles, consumibles y no consumibles, muebles e inmuebles, registrables y no registrables.
- **Según las relaciones de conexión que guardan unos con otros:** los bienes pueden ser principales y accesorios.
- **Según la relación de pertenencia:** los bienes pueden ser bienes de uso o de servicio público y bienes de dominio privado.

En ese sentido, dado que la norma en cuestión no precisa **cuál** es la **cualidad** o **peculiaridad de la “naturaleza”** de un bien **que detona la “necesidad” de efectuar una enajenación anticipada**, el gobernado **“no sabe a qué atenerse”** respecto de la regulación normativa prevista en la ley y a la actuación de la autoridad.

Lo anterior implica que, como lo alega la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se esté ante una norma que permite la procedencia de la venta anticipada de los bienes sujetos a proceso de extinción de dominio en un **número ilimitado** e **incierto** de supuestos, pues al no señalar cuál es la “naturaleza” específica de un bien que debe tomarse en consideración para ponderar si debe o no ser vendido de forma anticipada, **permite la arbitrariedad** por parte de la autoridad, pues bastará con que se invoque la **“naturaleza del bien”** –cualquiera que esta sea–, para que justifique la procedencia de su enajenación de forma previa a la conclusión del procedimiento de extinción.

Contribuye a reforzar la anterior conclusión, el hecho de que, los demás incisos del artículo 228, ya prevén como supuestos en los que estará permitida la venta anticipada de los bienes objeto de la acción de extinción de dominio, los siguientes:

“Artículo 228. (...)

b) Que representen un peligro para el medio ambiente o para la salud;

c) Que por el transcurso del tiempo puedan sufrir pérdida, merma o deterioro o que, en su caso, se pueda afectar gravemente su funcionamiento;

d) Que su administración o custodia resulten incosteables o causen perjuicios al erario;

e) Que se trate de Bienes muebles fungibles, consumibles, perecederos, semovientes u otros animales, o

f) Que se trate de Bienes que, sin sufrir deterioro material, se deprecien sustancialmente por el transcurso del tiempo.

(...)”.

De manera que ni siquiera se estaría en la situación de estimar viable una interpretación conforme de la porción normativa aquí impugnada –inciso “a”–, para tratar de darle una significación acorde con la seguridad jurídica a la parte de su enunciado referida a la **“naturaleza de dichos bienes”**, asignándole algún contenido que pudiera parecer “obvio” o “evidente”, pues aquéllos casos que pudieren estimarse más notorios para tratar de justificar la venta anticipada del bien **–sin prejuzgar aquí sobre su constitucionalidad–** ya están previstos en las demás porciones del mismo precepto.

Además, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación no soslaya que en los artículos 214 y 238 de la propia ley se prevé en caso de que la acción de extinción de dominio no prospere, la autoridad judicial ordenará la restitución del bien sujeto al proceso y, cuando ello no sea posible porque el bien haya sido vendido de manera anticipada, se pagará el producto de la venta más los productos, rendimientos, frutos y accesorios.

Sin embargo, el último de los preceptos citados (artículo 238) establece que en el caso de la venta anticipada del bien asegurado, **al importe que deberá entregarse al titular del bien** (asegurado y vendido anticipadamente) **deberá descontarse el monto relativo a los “gastos de administración que correspondan”**.

En efecto, dichos preceptos establecen:

“Artículo 214. (...)

En caso de que el Juez declare improcedente la acción de extinción de dominio, de todos o de alguno de los Bienes, ordenará la devolución de los Bienes no extintos de manera inmediata o cuando no sea posible, ordenará la entrega de su valor actualizado a su legítimo propietario o poseedor, junto con los intereses, rendimientos y accesorios en cantidad líquida que efectivamente se hayan producido, si los hubiere conforme a su naturaleza, durante el tiempo en que hayan sido administrados.”

“Artículo 238. En caso de restitución del bien sujeto al proceso de extinción de dominio ordenada por la autoridad judicial mediante sentencia firme, cuando el bien haya sido vendido de manera anticipada, se pagará el producto de la venta más los productos, rendimientos, frutos y accesorios, menos los gastos de administración que correspondan. En caso de que el bien haya sido donado o destruido, o existe una condición que imposibilite su devolución, se pagará el valor del avalúo del bien al momento del aseguramiento. En ambos supuestos, el pago se realizará con cargo al fondo descrito en el último párrafo del artículo anterior.”

En ese sentido, si conforme al artículo 238 de la ley, la venta anticipada de un bien va a significar que su titular (demandado en el juicio de extinción de dominio) debe cubrir los **gastos de administración**, esto es, que dicha venta anticipada puede representar un pérdida patrimonial para el enjuiciado; ello hace aún más imperioso que el artículo 228 establezca con claridad y sin ambigüedades los casos en que procede la venta anticipada.

De ahí que por estas razones, resulta **fundado** el concepto de invalidez y ello conduce a declarar la **invalidez del inciso a) del artículo 228** de la ley.

8. Octavo concepto de invalidez (Impugnación del artículo sexto transitorio del Decreto por el cual se expidió la ley)

TEMA: Retroactividad de la ley.

En el octavo concepto de invalidez la Comisión Nacional de los Derechos Humanos alega que el artículo **sexto transitorio** del Decreto por el cual se expidió la Ley Nacional de Extinción de Dominio otorga efectos retroactivos a la Ley, en contravención al principio de irretroactividad de la ley que deriva del artículo 14 de la Constitución.

El artículo sexto transitorio impugnado, establece:

“Sexto. El presente Decreto será aplicable para los procedimientos de preparación de la acción de extinción de dominio que se inicien a partir de su entrada en vigor, con independencia de que los supuestos para su procedencia hayan sucedido con anterioridad, siempre y cuando no se haya ejercido la acción de extinción de dominio.”

A consideración de la Comisión Nacional, este artículo transitorio contraviene el principio de irretroactividad de la Ley debido a que, alega, permite al Ministerio Público demandar ante la autoridad judicial la extinción de dominio de los bienes aun cuando los supuestos para la procedencia de la acción hayan ocurrido con anterioridad a la entrada en vigor del Decreto por el cual se expidió la Ley Nacional de Extinción de Dominio.

Por tanto, refiere la promovente, tal norma transitoria permite que la nueva legislación (Ley Nacional de Extinción de Dominio) rija para situaciones acaecidas en una temporalidad previa a aquella en que la norma comenzó a desplegar sus efectos normativos.

Es decir, la parte accionante aduce que el artículo transitorio mencionado otorga consecuencias jurídicas diversas a hechos que se realizaron en el pasado, variando los efectos que se produjeron al actualizarse las hipótesis normativas previstas en ordenamientos vigentes anteriormente, en perjuicio de la certeza jurídica.

Al respecto, la actora abunda en su concepto de invalidez diciendo que el artículo sexto transitorio otorga efectos hacia el pasado a situaciones jurídicas respecto de cuestiones de índole sustantiva; ello, pues a su consideración la norma transitoria en cuestión **prevé la posibilidad de que el Ministerio Público pueda preparar la acción de extinción de dominio respecto de bienes vinculados con hechos ilícitos que, antes de la reforma al artículo 22 constitucional**, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de marzo de 2019, **no hacían factible el ejercicio de la acción de extinción de dominio**.

Por tanto, la accionante considera que la forma en que se encuentra redactado el artículo sexto transitorio implica una afectación retroactiva a aspectos que no son meramente procesales sino de índole sustantivo.

Este argumento de invalidez es **infundado**, debido a que el artículo sexto transitorio del Decreto por el que se expidió la Ley Nacional de Extinción de Dominio, es una norma que alude a aspectos **procedimentales** de preparación de la acción de extinción de dominio; por lo que al ser una norma vinculada con **aspectos adjetivos no vulnera el principio de no retroactividad de la ley**.

Para resolver la problemática denunciada es necesario tomar en cuenta la doctrina que este Tribunal Constitucional ha sustentado en torno a la figura de la **interpretación conforme** a la Constitución Federal, es decir, aquella que exige del órgano jurisdiccional optar por una interpretación de la ley secundaria que la haga acorde al texto constitucional, en el supuesto de que la norma secundaria sea oscura y **admite dos o más entendimientos posibles**, de ahí que **el juez debe elegir**, de ser posible, **aquella interpretación mediante la cual sea factible preservar la constitucionalidad de la norma impugnada**, a fin de garantizar la supremacía constitucional y, simultáneamente, permitir una adecuada y constante aplicación del orden jurídico.

Sobre el particular, resultan aplicables las tesis cuyo rubro y datos de publicación son los siguientes:

“INTERPRETACIÓN CONFORME EN ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD, CUANDO UNA NORMA ADMITA VARIAS INTERPRETACIONES DEBE PREFERIRSE LA COMPATIBLE CON LA CONSTITUCIÓN”. (Semana Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Pleno, tesis aislada, tomo XXVII, febrero de 2008, P. IV/2008, página 1343, registro digital 170280).⁴²

Precisado esto, el artículo 14 constitucional establece el derecho de **irretroactividad de la ley**,⁴³ conforme al cual está prohibida la aplicación de las leyes a hechos pasados en perjuicio de las personas, esto es, **las leyes que se promulgan deben tener efectos para el futuro y nunca obrar hacia el pasado**.

El problema de retroactividad se presenta, generalmente, como un conflicto de leyes emitidas sucesivamente y que tienden a regular un mismo hecho, un mismo acto o una misma situación.

Por tanto, la **retroactividad de las leyes** consiste en **dar efectos reguladores a una norma jurídica sobre hechos, actos o situaciones producidas con antelación al momento en que entra en vigor**, bien sea impidiendo la supervivencia reguladora de una ley anterior o bien, alterando o afectando un estado jurídico preexistente; por tanto, **la irretroactividad a que se refiere el primer párrafo del artículo 14 de la Constitución Federal, estriba en que una ley no debe normar a los actos, hechos o situaciones que hayan tenido lugar antes de que adquiera fuerza vinculante**.

Así, en términos generales es dable afirmar que una ley es retroactiva cuando se aplique a un acto realizado antes de su entrada en vigor, para cuyo examen de justificación o injustificación tenga que recurrirse al acto que le dio origen, el cual supone tuvo verificativo bajo el imperio de la ley anterior; por el contrario, una ley no sería retroactiva cuando se aplique a un hecho realizado durante su vigencia, para cuya justificación o no, no se tenga que acudir al acto generador celebrado bajo el imperio de la ley anterior, sino que pueda ser analizado independientemente de su causa jurídica.

De esta manera se puede decir que la irretroactividad de las leyes es una **prohibición de fuente constitucional** impuesta al **Poder Legislativo**, consistente en que no puede expedir leyes en consideración y para la decisión de hechos acaecidos con anterioridad a su entrada en vigor; principio consignado en el artículo 14 de la Constitución Federal, dado que la intención del Constituyente fue que los hechos pasados no se sujeten a las leyes que se expidan con posterioridad a ellos.

⁴² **Texto:** “La interpretación de una norma general analizada en acción de inconstitucionalidad, debe partir de la premisa de que cuenta con la presunción de constitucionalidad, lo que se traduce en que cuando una disposición legal admite más de una interpretación, debe privilegiarse la que sea conforme a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Entonces, cuando una norma legal admite distintas interpretaciones, algunas de las cuales podrían conducir a declarar su oposición con la Ley Suprema, siempre que sea posible, la Suprema Corte de Justicia de la Nación optará por acoger aquella que haga a la norma impugnada compatible con la Constitución, es decir, adoptará el método de interpretación conforme a ésta que conduce a la declaración de validez constitucional de la norma impugnada, y tiene como objetivo evitar, en abstracto, la inconstitucionalidad de una norma; sin embargo, no debe perderse de vista que la acción de inconstitucionalidad es un medio de control que tiene como una de sus finalidades preservar la unidad del orden jurídico nacional, a partir del parámetro constitucional; como tampoco debe soslayarse que tal unidad se preserva tanto con la declaración de invalidez de la disposición legal impugnada, como con el reconocimiento de validez constitucional de la norma legal impugnada, a partir de su interpretación conforme a la Ley Suprema, ya que aun cuando los resultados pueden ser diametralmente diferentes, en ambos casos prevalecen los contenidos de la Constitución. En consecuencia, el hecho de que tanto en el caso de declarar la invalidez de una norma legal, como en el de interpretarla conforme a la Constitución, con el propósito de reconocer su validez, tengan como finalidad salvaguardar la unidad del orden jurídico nacional a partir del respeto y observancia de las disposiciones de la Ley Suprema, este Tribunal Constitucional en todos los casos en que se cuestiona la constitucionalidad de una disposición legal, debe hacer un juicio razonable a partir de un ejercicio de ponderación para verificar el peso de los fundamentos que pudieran motivar la declaración de invalidez de una norma, por ser contraria u opuesta a un postulado constitucional, frente al peso derivado de que la disposición cuestionada es producto del ejercicio de las atribuciones del legislador y que puede ser objeto de una interpretación que la haga acorde con los contenidos de la Ley Suprema, debiendo prevalecer el que otorgue un mejor resultado para lograr la observancia del orden dispuesto por el Constituyente y el órgano reformador de la Norma Suprema”.

⁴³ **Artículo 14.** A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.

Ahora bien, las **leyes procesales** (es decir, las que norman algún procedimiento materialmente jurisdiccional) **no pueden producir efectos retroactivos**, dado que los actos de esa naturaleza (los actos procedimentales) **se rigen por las disposiciones vigentes en la época en que tienen verificativo**; y, por ende, debe atenderse al estadio en que se encuentra cada expediente para determinar si es jurídicamente posible la aplicación de una determinada ley o sus reformas.

En este sentido, **tratándose de disposiciones procesales** constituidas por actos que no tienen desarrollo en un solo momento, que se rigen por normas vigentes en la época de su aplicación y las cuales otorgan la posibilidad jurídica y facultan al gobernado para participar en cada una de las etapas del procedimiento judicial, **no puede existir retroactividad**; ya que, si antes de que se realice una fase procedimental el legislador modifica la tramitación, ampliando un término, suprimiendo un recurso o modificando el desahogo de pruebas, **no se priva a las partes de alguna facultad con la que ya contarán ni tampoco se les puede reconocer respecto de las que no tenían al momento de efectuarse los actos procesales**.

En efecto, una ley procesal está formada, entre otras cosas, por normas que otorgan facultades que dan la posibilidad jurídica a una persona de participar en cada una de las etapas que conforman el procedimiento y **al estar regidas esas etapas por las disposiciones vigentes en la época en que van naciendo, no puede existir retroactividad mientras no se prive de alguna facultad con que ya se contaba**; por tanto, **si antes de que se actualice una etapa del procedimiento el legislador modifica la tramitación de éste, no existe retroactividad de la ley**, ya que la serie de facultades que dan la posibilidad de participar en esa etapa, al no haberse actualizado ésta, no se ven afectadas.

Una vez precisado esto, es posible advertir que **el artículo sexto transitorio no viola el principio de irretroactividad de la ley**, pues establece una permisión respecto de la aplicación de la Ley Nacional de Extinción de Dominio para aspectos **procedimentales** tendentes a la **preparación de la acción de extinción de dominio**.

Tal norma transitoria es de la literalidad siguiente:

*“Sexto. El presente Decreto será **aplicable** para los **procedimientos de preparación de la acción de extinción de dominio que se inicien a partir de su entrada en vigor**, con independencia de que los supuestos para su procedencia hayan sucedido con anterioridad, siempre y cuando no se haya ejercido la acción de extinción de dominio.”*

Basta la lectura de este artículo transitorio para advertir que ahí se establece una **permisión** para la **aplicación de normas de la Ley Nacional de Extinción de Dominio a los supuestos para la procedencia de la acción de extinción que hayan sucedido con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley Nacional**.

Sin embargo, tal permisión no es absoluta sino que se circunscribe a normas **procedimentales**; tan es así, que ese artículo transitorio emplea la expresión *“aplicable para los **procedimientos de preparación de la acción de extinción de dominio**”*; conforme a lo cual, el vocablo **“procedimientos”** excluye la posible aplicación de normas sustantivas contenidas en la Ley Nacional de Extinción de Dominio.

Además –y esto también es muy importante–, los supuestos para la procedencia de la acción de extinción que hayan sucedido con anterioridad –a la entrada en vigor de la Ley– y a los que les resultan aplicables las normas a que alude el artículo sexto transitorio **son aquellos respecto de los cuales, antes de la entrada en vigor de la Ley Nacional que aquí se analiza, ya se permitía el ejercicio de la acción de extinción de dominio**.

Así es, **este Tribunal Pleno no soslaya** que conforme al actual texto del artículo 22 Constitucional y conforme a la Ley Nacional de Extinción de Dominio, **ahora se prevén más hechos ilícitos que dan lugar a extinción del dominio de un bien relacionado con ellos**. Entre esos hechos ilícitos que ahora también pueden dar lugar a la extinción del dominio de bienes relacionados con ellos son: *“hechos de corrupción, delitos cometidos por servidores públicos, delitos en materia de hidrocarburos, petrolíferos y petroquímicos”*, etcétera.

No obstante, adverso a lo que sugiere la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, **el artículo sexto transitorio, en modo alguno permite la aplicación de normas procedimentales** (para la preparación de la acción de extinción de dominio) **respecto de estos nuevos supuestos de procedencia de la acción de extinción de dominio**.

Se expone este aserto, pues en el último enunciado del artículo sexto transitorio se empleó la expresión *“siempre y cuando no se haya ejercido la acción de extinción de dominio”*.

Tal expresión, implica que si bien es cierto para efectos de la preparación de la acción de extinción de dominio se pueden aplicar normas procedimentales a aquellos supuestos que para su procedencia hayan sucedido con anterioridad **a la entrada en vigor de la Ley Nacional**, también lo es que esos supuestos de procedencia **deben ser aquellos que ya hacían factible el ejercicio de la acción de extinción de dominio**,

tales como los delitos contra la salud, delincuencia organizada, trata de personas, etcétera; pues sólo respecto de estos casos, aunque ya procedía, no se había ejercido la acción de extinción de dominio en términos de lo establecido en la última parte del artículo sexto transitorio.

Dicho de otra forma, **no puede considerarse** que el artículo sexto transitorio quiso hacer referencia a los nuevos hechos ilícitos respecto de los cuales puede ejercerse la acción de extinción de dominio, en tanto que **respecto de éstos no cobra sentido** la expresión **“siempre y cuando no se haya ejercido la acción de extinción de dominio”** empleada por el legislador en la norma transitoria aludida.

Así, atendiendo al postulado del **“legislador racional”** la única interpretación válida del artículo sexto transitorio deber ser en el sentido de que los supuestos para la procedencia de la acción de extinción que hayan sucedido con anterioridad –a la entrada en vigor de la Ley– y a los cuales les resultan aplicables las normas a que alude el artículo sexto transitorio **son aquellos** respeto de los cuales, **antes de la entrada en vigor de la Ley Nacional que aquí se analiza, ya se permitía el ejercicio de la acción de extinción de dominio**, ya que respecto a los “nuevos” hechos ilícitos que hacen procedente la acción (como lo son, por ejemplo, los delitos en materia de hidrocarburos) el Ministerio Público, aunque hubiera querido, no hubiere podido, válidamente, ejercer la acción de extinción de dominio.

En consecuencia, dado que el artículo sexto transitorio de la Ley Nacional de Extinción de Dominio permite la aplicación de **normas procesales** respecto de las cuales **no aplica el principio de retroactividad**; y, además, tal aplicación sólo es permitida por esa disposición transitoria en relación con **hechos ilícitos que antes de la entrada en vigor de la Ley Nacional que aquí se analiza, ya permitían la extinción de dominio pero la acción relativa no se había ejercido**, debe declararse **infundado** el concepto de invalidez que aquí se contesta.

SÉPTIMO. Efectos e invalidez por extensión. Con fundamento en el artículo 45 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 constitucional se declara la invalidez de los siguientes preceptos de la Ley Nacional de Extinción de Dominio, publicada en el Diario Oficial de la Federación el nueve de agosto de dos mil diecinueve.

1. Se declara la **invalidez** del **segundo párrafo** de cada uno de los incisos f), g), h), i) y j) del artículo 1, fracción V, de la ley impugnada a fin de eliminar la remisión que en cada uno de ellos se hace a la legislación penal federal para que la procedencia de la acción de extinción de dominio se entienda respecto a los delitos ahí mencionados, sea que estén previstos en el fuero federal, o bien, en el fuero común.
2. Se declara la **invalidez** del **artículo 2, fracción XIV**, de la ley impugnada, en su porción normativa, que dice: **“o bien, el uso o destino lícito de los Bienes vinculados al Hecho Ilícito;”**.
3. Se declara la **invalidez** del **artículo 5, párrafo segundo**, de la ley, en la parte que establece: **“La información obtenida por el Ministerio Público para la preparación de la acción de extinción de dominio, será estrictamente reservada hasta que la misma sea presentada ante la autoridad judicial.”**
4. Se declara la **invalidez** del **artículo 7, párrafo primero, fracción II**, de la ley sólo en la porción normativa en que se emplea la expresión **“de procedencia lícita”**.
5. Se declara la **invalidez** del **artículo 7, párrafo primero, fracción IV**, de la ley.
6. Se declara la **invalidez** del **artículo 7, párrafo primero, fracción V**, de la ley, exclusivamente en la parte que dice: **“si su dueño tuvo conocimiento de ello y no lo notificó a la autoridad por cualquier medio o tampoco hizo algo para impedirlo.”**
7. Se declara la **invalidez** del **artículo 9** de la ley impugnada.
8. Se declara la **invalidez** del **primer párrafo** del artículo 11 de la ley en el que se establece: **“La acción de extinción de dominio es imprescriptible en el caso de Bienes que sean de origen ilícito.”**
9. Se declara la **invalidez** del **artículo 15, párrafo primero**, en su porción normativa **“y destino”**, así como de sus fracciones V y VI de la ley impugnada.
10. Se declara la **invalidez** del **artículo 173, segundo párrafo**, de la ley impugnada en la porción que dice: **“En caso de urgencia u otra necesidad debidamente fundamentada, el Ministerio Público podrá adoptar tales medidas, debiendo someterlas a control judicial posterior tan pronto sea posible.”**

- 11. Se declara la **invalidez** del **artículo 190, quinto párrafo**, de la ley impugnada, en la porción normativa que establece: **“En los casos en los cuales no se pueda recabar la autorización respectiva, por razón de la hora, del día, de la distancia o del peligro en la demora, se deberá informar y justificar dentro de los cinco días siguientes, ante el órgano jurisdiccional.”**
- 12. Se declara la invalidez del **artículo 228, párrafo primero, inciso a)** de la ley impugnada.

Extensión de efectos.

Como se explicó en el apartado 3.2.2 del considerando sexto, al analizar la constitucionalidad del artículo 9, inciso 4, de la Ley, se concluyó que la **norma constitucional** (artículo 22) **no exige** la acreditación de un **elemento subjetivo** como lo es **“el conocimiento que tenga o deba haber tenido el titular, del destino del bien al hecho ilícito o de que sea producto del ilícito”**.

Por tanto, dado que el mismo vicio (exigencia de la acreditación de un **elemento subjetivo** como lo es **“el conocimiento del uso o destino del bien”** o la **“mala fe”** por parte de la demandada) se encuentra en otras disposiciones de la legislación nacional de extinción de dominio, también deben ser **invalidadas por extensión**.

Esas disposiciones que también se declaran inválidas por extensión de efectos son:

- ✓ **El artículo 126, párrafo cuarto, de la ley impugnada, en la porción normativa que dice:** “De igual manera, podrá ofrecer pruebas que permitan establecer la actuación de mala fe de la Parte Demandada y, en su caso, que tuvo conocimiento de la utilización ilícita de los Bienes y que, no obstante, no lo notificó a la autoridad o hizo algo para impedirlo”.
- ✓ **El artículo 214, primer párrafo, de la ley impugnada, en la porción normativa que dice:** “si se prueba que su titular conocía la causa que dio origen a la acción de extinción de dominio”.

Para ilustrar la invalidez de las diversas porciones normativas que se decretan en este considerando, se incluye la siguiente tabla:

Artículo original	Con supresión de porción normativa
Ley Nacional de Extinción de Dominio	
<p>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:</p> <p>V. Los criterios para el destino de los Bienes cuyo dominio se declare extinto en sentencia y, en su caso, la destrucción de los mismos.</p> <p>Para los efectos de esta Ley son hechos susceptibles de la extinción de dominio, de conformidad con el párrafo cuarto del artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los siguientes:</p> <p>f) Delitos por hechos de corrupción.</p> <p>Los contemplados en el Título Décimo, Delitos por hechos de corrupción, Capítulo I del Código Penal Federal.</p> <p>g) Encubrimiento.</p> <p>Los contemplados en el artículo 400, del Código Penal Federal.</p>	<p>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:</p> <p>V. Los criterios para el destino de los Bienes cuyo dominio se declare extinto en sentencia y, en su caso, la destrucción de los mismos.</p> <p>Para los efectos de esta Ley son hechos susceptibles de la extinción de dominio, de conformidad con el párrafo cuarto del artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los siguientes:</p> <p>f) Delitos por hechos de corrupción.</p> <p>Los contemplados en el Título Décimo, Delitos por hechos de corrupción, Capítulo I del Código Penal Federal.</p> <p>g) Encubrimiento.</p> <p>Los contemplados en el artículo 400, del Código Penal Federal.</p>

h) Delitos cometidos por servidores públicos.	h) Delitos cometidos por servidores públicos.
<p>Los contemplados en el Título Décimo, Delitos por hechos de corrupción, Capítulo II, Ejercicio ilícito de servicio público y el Título Decimoprimer, Delitos cometidos contra la administración de justicia, del Código Penal Federal.</p> <p>i) Robo de vehículos.</p> <p>Los contemplados en el Código Penal Federal, en su artículo 376 bis.</p> <p>j) Recursos de procedencia ilícita.</p> <p>Los contemplados en los artículos 400 Bis y 400 Bis 1, del Código Penal Federal.</p> <p>Artículo 2. Para efectos de esta Ley se entenderá por:</p> <p>XIV. Legítima Procedencia: El origen o la obtención lícita de los Bienes, o bien, el uso o destino lícito de los Bienes vinculados al Hecho Ilícito;</p> <p>Artículo 5. Toda la información que se genere u obtenga con relación a esta Ley, se regirá en los términos de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública y las correlativas de las Entidades Federativas, así como las demás disposiciones aplicables.</p> <p>La información obtenida por el Ministerio Público para la preparación de la acción de extinción de dominio, será estrictamente reservada hasta que la misma sea presentada ante la autoridad judicial. Las personas que sean citadas en términos del último párrafo del artículo 190 de esta Ley, tendrán derecho a conocer la información relacionada con su persona y sus Bienes.</p> <p>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:</p> <p>II. Bienes de procedencia lícita utilizados para ocultar otros Bienes de origen ilícito, o mezclados material o jurídicamente con Bienes de ilícita procedencia;</p> <p>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;</p>	<p>Los contemplados en el Título Décimo, Delitos por hechos de corrupción, Capítulo II, Ejercicio ilícito de servicio público y el Título Decimoprimer, Delitos cometidos contra la administración de justicia, del Código Penal Federal.</p> <p>i) Robo de vehículos.</p> <p>Los contemplados en el Código Penal Federal, en su artículo 376 bis.</p> <p>j) Recursos de procedencia ilícita.</p> <p>Los contemplados en los artículos 400 Bis y 400 Bis 1, del Código Penal Federal.</p> <p>Artículo 2. Para efectos de esta Ley se entenderá por:</p> <p>XIV. Legítima Procedencia: El origen o la obtención lícita de los Bienes, o bien, el uso o destino lícito de los Bienes vinculados al Hecho Ilícito;</p> <p>Artículo 5. Toda la información que se genere u obtenga con relación a esta Ley, se regirá en los términos de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública y las correlativas de las Entidades Federativas, así como las demás disposiciones aplicables.</p> <p>La información obtenida por el Ministerio Público para la preparación de la acción de extinción de dominio, será estrictamente reservada hasta que la misma sea presentada ante la autoridad judicial. Las personas que sean citadas en términos del último párrafo del artículo 190 de esta Ley, tendrán derecho a conocer la información relacionada con su persona y sus Bienes.</p> <p>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:</p> <p>II. Bienes de procedencia lícita utilizados para ocultar otros Bienes de origen ilícito, o mezclados material o jurídicamente con Bienes de ilícita procedencia;</p> <p>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;</p>
<p>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 (...)</p> <p>Artículo 9. Los elementos de la acción de extinción de dominio son:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. La existencia de un Hecho Ilícito; 2. La existencia de algún bien de origen o 	<p>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 (...)</p> <p>Artículo 9. Los elementos de la acción de extinción de dominio son:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. La existencia de un Hecho Ilícito; 2. La existencia de algún bien de origen o

<p>destinación ilícita;</p> <p>3. El nexa causal de los dos elementos anteriores, y</p> <p>4. El conocimiento que tenga o deba haber tenido el titular, del destino del bien al Hecho lícito, o de que sea producto del ilícito. Este elemento no se tendrá por cumplido cuando se acredite que el titular estaba impedido para conocerlo.</p> <p>Artículo 11. La acción de extinción de dominio es imprescriptible en el caso de Bienes que sean de origen ilícito. Para el caso de Bienes de destinación ilícita, la acción prescribirá en veinte años, contados a partir de que el bien se haya destinado a realizar hechos ilícitos.</p> <p>Artículo 15. Se presumirá la Buena Fe en la adquisición y destino de los Bienes. Para gozar de esta presunción, la Parte Demandada y la o las personas afectadas, dependiendo de las circunstancias del caso, deberán acreditar suficientemente, entre otras:</p> <p>I. Que consta en documento, de fecha cierta y anterior a la realización del Hecho lícito, de conformidad con la normatividad aplicable;</p> <p>II. Que oportuna y debidamente se pagaron los impuestos y contribuciones causados por los hechos jurídicos en los cuales funde su Buena Fe, o justo título;</p> <p>III. Que el bien susceptible de la acción de extinción de dominio fue adquirido de forma lícita y en el caso de la posesión, que esta se haya ejercido además el derecho que aduce de forma continua, pública y pacífica. La publicidad se establecerá a través de la inscripción de su título en el registro público de la propiedad correspondiente, siempre que ello proceda conforme a derecho y en otros casos, conforme a las reglas de prueba;</p>	<p>destinación ilícita;</p> <p>3. El nexa causal de los dos elementos anteriores, y</p> <p>4. El conocimiento que tenga o deba haber tenido el titular, del destino del bien al Hecho lícito, o de que sea producto del ilícito. Este elemento no se tendrá por cumplido cuando se acredite que el titular estaba impedido para conocerlo.</p> <p>Artículo 11. La acción de extinción de dominio es imprescriptible en el caso de Bienes que sean de origen ilícito. Para el caso de Bienes de destinación ilícita, la acción prescribirá en veinte años, contados a partir de que el bien se haya destinado a realizar hechos ilícitos.</p> <p>Artículo 15. Se presumirá la Buena Fe en la adquisición y destino de los Bienes. Para gozar de esta presunción, la Parte Demandada y la o las personas afectadas, dependiendo de las circunstancias del caso, deberán acreditar suficientemente, entre otras:</p> <p>I. Que consta en documento, de fecha cierta y anterior a la realización del Hecho lícito, de conformidad con la normatividad aplicable;</p> <p>II. Que oportuna y debidamente se pagaron los impuestos y contribuciones causados por los hechos jurídicos en los cuales funde su Buena Fe, o justo título;</p> <p>III. Que el bien susceptible de la acción de extinción de dominio fue adquirido de forma lícita y en el caso de la posesión, que esta se haya ejercido además el derecho que aduce de forma continua, pública y pacífica. La publicidad se establecerá a través de la inscripción de su título en el registro público de la propiedad correspondiente, siempre que ello proceda conforme a derecho y en otros casos, conforme a las reglas de prueba;</p>
<p>IV. La autenticidad del contrato con el que pretenda demostrar su justo título, con los medios de prueba idóneos, pertinentes y suficientes para arribar a una convicción plena del acto jurídico y su licitud;</p> <p>V. El impedimento real que tuvo para conocer que el bien afecto a la acción de extinción de dominio fue utilizado como instrumento, objeto o producto del Hecho lícito o bien, para ocultar o mezclar Bienes producto del Hecho lícito;</p> <p>VI. En caso de haberse enterado de la utilización ilícita del bien de su propiedad, haber impedido o haber dado aviso oportuno a la autoridad competente.</p> <p>Se entenderá por aviso oportuno, el momento en el cual la Parte Demandada o la Persona Afectada, hace del conocimiento a la autoridad competente por cualquier medio que deje constancia, de la comisión de conductas posiblemente constitutivas de los ilícitos materia de la extinción de dominio, en el bien del que sea titular, poseedor o tengan algún derecho sobre él, siempre y cuando se realice antes de su conocimiento de la investigación, la detención, el aseguramiento u otras diligencias</p>	<p>IV. La autenticidad del contrato con el que pretenda demostrar su justo título, con los medios de prueba idóneos, pertinentes y suficientes para arribar a una convicción plena del acto jurídico y su licitud;</p> <p>V. El impedimento real que tuvo para conocer que el bien afecto a la acción de extinción de dominio fue utilizado como instrumento, objeto o producto del Hecho lícito o bien, para ocultar o mezclar Bienes producto del Hecho lícito;</p> <p>VI. En caso de haberse enterado de la utilización ilícita del bien de su propiedad, haber impedido o haber dado aviso oportuno a la autoridad competente.</p> <p>Se entenderá por aviso oportuno, el momento en el cual la Parte Demandada o la Persona Afectada, hace del conocimiento a la autoridad competente por cualquier medio que deje constancia, de la comisión de conductas posiblemente constitutivas de los ilícitos materia de la extinción de dominio, en el bien del que sea titular, poseedor o tengan algún derecho sobre él, siempre y cuando se realice antes de su conocimiento de la investigación, la detención, el aseguramiento u otras diligencias necesarias para</p>

necesarias para el resguardo de los detenidos o Bienes, o	el resguardo de los detenidos o Bienes, o
<p>VII. Cualquier otra circunstancia análoga, de conformidad con la normatividad aplicable.</p> <p>En cualquier momento del proceso, el Juez permitirá que la Parte Demandada o la o las personas afectadas acrediten los supuestos anteriores, en todo acto jurídico relacionado con los Bienes objeto de la acción de extinción de dominio.</p> <p>Artículo 173. El Juez, a solicitud del Ministerio Público, podrá dictar la medida cautelar consistente en el aseguramiento de Bienes, con el objeto de evitar que los Bienes en que deba ejercitarse la acción de extinción de dominio, se oculten, alteren o dilapiden, sufran menoscabo o deterioro económico, sean mezclados o que se realice cualquier acto traslativo de dominio, incluso previo a la presentación de la demanda, garantizando en todo momento su conservación.</p> <p>Las actuaciones que limiten derechos fundamentales serán adoptadas previa orden judicial. En caso de urgencia u otra necesidad debidamente fundamentada, el Ministerio Público podrá adoptar tales medidas, debiendo someterlas a control judicial posterior tan pronto sea posible.</p> <p>Artículo 190. El Ministerio Público, deberá realizar las investigaciones necesarias para establecer la procedencia y sustento de la acción y, en su caso, probar ante el Juez su pretensión, para lo cual podrá ordenar a la policía de investigación los actos requeridos, solicitar la intervención de los servicios periciales, así como el apoyo de las unidades de análisis de información.</p> <p>(...)</p>	<p>VII. Cualquier otra circunstancia análoga, de conformidad con la normatividad aplicable.</p> <p>En cualquier momento del proceso, el Juez permitirá que la Parte Demandada o la o las personas afectadas acrediten los supuestos anteriores, en todo acto jurídico relacionado con los Bienes objeto de la acción de extinción de dominio.</p> <p>Artículo 173. El Juez, a solicitud del Ministerio Público, podrá dictar la medida cautelar consistente en el aseguramiento de Bienes, con el objeto de evitar que los Bienes en que deba ejercitarse la acción de extinción de dominio, se oculten, alteren o dilapiden, sufran menoscabo o deterioro económico, sean mezclados o que se realice cualquier acto traslativo de dominio, incluso previo a la presentación de la demanda, garantizando en todo momento su conservación.</p> <p>Las actuaciones que limiten derechos fundamentales serán adoptadas previa orden judicial. En caso de urgencia u otra necesidad debidamente fundamentada, el Ministerio Público podrá adoptar tales medidas, debiendo someterlas a control judicial posterior tan pronto sea posible.</p> <p>Artículo 190. El Ministerio Público, deberá realizar las investigaciones necesarias para establecer la procedencia y sustento de la acción y, en su caso, probar ante el Juez su pretensión, para lo cual podrá ordenar a la policía de investigación los actos requeridos, solicitar la intervención de los servicios periciales, así como el apoyo de las unidades de análisis de información.</p> <p>(...)</p>
<p>Dentro de la preparación de la extinción de dominio se podrá solicitar, a la autoridad judicial, acceso a las bases de datos en búsqueda de la información necesaria para la procedencia de la acción y, en general, en todas aquellas involucradas con la operación, registro y control de derechos patrimoniales. En los casos en los cuales no se pueda recabar la autorización respectiva, por razón de la hora, del día, de la distancia o del peligro en la demora, se deberá informar y justificar dentro de los cinco días siguientes, ante el órgano jurisdiccional.</p> <p>Artículo 228. La Venta Anticipada de los Bienes sujetos al proceso de extinción de dominio procederá en los siguientes casos:</p> <p>a) Que dicha enajenación sea necesaria dada la naturaleza de dichos Bienes;</p> <p>Artículo 126. En la audiencia inicial, previa oportunidad de debate sobre la legalidad, pertinencia y conducencia de las pruebas la admisibilidad, el Juez procederá a dictar auto decisorio de pruebas. Aquellos que los cumplan, serán admitidos, de lo contrario, serán desechados de plano.</p>	<p>Dentro de la preparación de la extinción de dominio se podrá solicitar, a la autoridad judicial, acceso a las bases de datos en búsqueda de la información necesaria para la procedencia de la acción y, en general, en todas aquellas involucradas con la operación, registro y control de derechos patrimoniales. En los casos en los cuales no se pueda recabar la autorización respectiva, por razón de la hora, del día, de la distancia o del peligro en la demora, se deberá informar y justificar dentro de los cinco días siguientes, ante el órgano jurisdiccional.</p> <p>Artículo 228. La Venta Anticipada de los Bienes sujetos al proceso de extinción de dominio procederá en los siguientes casos:</p> <p>a) Que dicha enajenación sea necesaria dada la naturaleza de dichos Bienes;</p> <p>Artículo 126. En la audiencia inicial, previa oportunidad de debate sobre la legalidad, pertinencia y conducencia de las pruebas la admisibilidad, el Juez procederá a dictar auto decisorio de pruebas. Aquellos que los cumplan, serán admitidos, de lo contrario, serán desechados de plano. (...)</p>

<p>El Ministerio Público, sin perjuicio de las actuaciones en el procedimiento penal, podrá ofrecer otros medios de prueba conducentes para acreditar los elementos de la acción. De igual manera, podrá ofrecer pruebas que permitan establecer la actuación de mala fe de la Parte Demandada y, en su caso, que tuvo conocimiento de la utilización ilícita de los Bienes y que, no obstante, no lo notificó a la autoridad o hizo algo para impedirlo.</p> <p>Artículo 214. En caso de que se dicte sentencia que declare la extinción de dominio de los Bienes, el Juez también podrá declarar la extinción de otros derechos reales, principales o accesorios, u otros derechos sobre éstos si se prueba que su titular conocía la causa que dio origen a la acción de extinción de dominio.</p>	<p>El Ministerio Público, sin perjuicio de las actuaciones en el procedimiento penal, podrá ofrecer otros medios de prueba conducentes para acreditar los elementos de la acción. De igual manera, podrá ofrecer pruebas que permitan establecer la actuación de mala fe de la Parte Demandada y, en su caso, que tuvo conocimiento de la utilización ilícita de los Bienes y que, no obstante, no lo notificó a la autoridad o hizo algo para impedirlo.</p> <p>Artículo 214. En caso de que se dicte sentencia que declare la extinción de dominio de los Bienes, el Juez también podrá declarar la extinción de otros derechos reales, principales o accesorios, u otros derechos sobre éstos si se prueba que su titular conocía la causa que dio origen a la acción de extinción de dominio.</p>
--	--

Las declaratorias de **invalidez** a que se refiere este fallo **surtirán sus efectos a partir de la notificación de sus puntos resolutivos al Congreso de la Unión.**

Por lo expuesto y fundado, **se resuelve:**

PRIMERO. Es procedente y parcialmente fundada la presente acción de inconstitucionalidad.

SEGUNDO. Se reconoce la validez de los artículos 7, párrafo primero, fracciones I, II, en sus porciones normativas ‘Bienes’ y ‘utilizados para ocultar otros Bienes de origen ilícito, o mezclados material o jurídicamente con Bienes de ilícita procedencia’ y V, en su porción normativa ‘Bienes utilizados para la comisión de hechos ilícitos por un tercero’, 11, párrafo primero, en su porción normativa ‘Para el caso de Bienes de destinación ilícita, la acción prescribirá en veinte años, contados a partir de que el bien se haya destinado a realizar hechos ilícitos’, 15 —con la salvedad precisada en el punto resolutivo tercero—, 16, párrafo primero, fracción II, y 177, párrafo último, de la Ley Nacional de Extinción de Dominio, expedida mediante el Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el nueve de agosto de dos mil diecinueve, así como del artículo transitorio sexto de dicho decreto, por las razones expuestas en el considerando sexto de esta decisión.

TERCERO. Se declara la invalidez de los artículos 1, fracción V, incisos f), párrafo segundo, g), párrafo segundo, h), párrafo segundo, i), párrafo segundo, y j), párrafo segundo, 2, fracción XIV, en su porción normativa ‘o bien, el uso o destino lícito de los Bienes vinculados al Hecho Ilícito’, 5, párrafo segundo, en su porción normativa ‘La información obtenida por el Ministerio Público para la preparación de la acción de extinción de dominio, será estrictamente reservada hasta que la misma sea presentada ante la autoridad judicial.’, 7, párrafo primero, fracciones II, en su porción normativa ‘de procedencia lícita’, IV y V, en su porción normativa ‘si su dueño tuvo conocimiento de ello y no lo notificó a la autoridad por cualquier medio o tampoco hizo algo para impedirlo’, 9, 11, párrafo primero, en su porción normativa ‘La acción de extinción de dominio es imprescriptible en el caso de Bienes que sean de origen ilícito’, 15, párrafo primero, en su porción normativa ‘y destino’, y fracciones V y VI, 173, párrafo segundo, en su porción normativa ‘En caso de urgencia u otra necesidad debidamente fundamentada, el Ministerio Público podrá adoptar tales medidas, debiendo someterlas a control judicial posterior tan pronto sea posible’, 190, párrafo quinto, en su porción normativa ‘En los casos en los cuales no se pueda recabar la autorización respectiva, por razón de la hora, del día, de la distancia o del peligro en la demora, se deberá informar y justificar dentro de los cinco días siguientes, ante el órgano jurisdiccional’, y 228, párrafo primero, inciso a), de la Ley Nacional de Extinción de Dominio, expedida mediante el Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el nueve de agosto de dos mil diecinueve y, por extensión, la de sus artículos 126, párrafo cuarto, en su porción normativa ‘De igual manera, podrá ofrecer pruebas que permitan establecer la actuación de mala fe de la Parte Demandada y, en su caso, que tuvo conocimiento de la utilización ilícita de los Bienes y que, no obstante, no lo notificó a la autoridad o hizo algo para impedirlo’, y 214, párrafo primero, en su porción normativa ‘si se prueba que su titular conocía la causa que dio origen a la acción de extinción de dominio’, las cuales surtirán sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso de la Unión, en los términos precisados en los considerandos sexto y séptimo de esta determinación.

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

Notifíquese; con testimonio de la presente resolución, 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 once votos de las señoras Ministras y 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, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los considerandos primero, segundo, tercero, cuarto y quinto relativos, respectivamente, a la competencia, a las normas impugnadas, a la oportunidad, a la legitimación y a las causas de improcedencia.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales por razones adicionales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo al estudio, en su tema 3.3.3, consistente en reconocer la validez del artículo 7, párrafo primero, fracción I, de la Ley Nacional de Extinción de Dominio, expedida mediante el Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el nueve de agosto de dos mil diecinueve.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena en contra del agregado explicativo del acápite del precepto reclamado, González Alcántara Carrancá en contra del agregado explicativo del acápite del precepto reclamado, Esquivel Mossa en contra de algunas consideraciones, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo al estudio, en su tema 3.3.1, consistente en reconocer la validez del artículo 7, párrafo primero, fracción II, en sus porciones normativas “Bienes” y “utilizados para ocultar otros Bienes de origen ilícito, o mezclados material o jurídicamente con Bienes de ilícita procedencia”, de la Ley Nacional de Extinción de Dominio, expedida mediante el Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el nueve de agosto de dos mil diecinueve.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y 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, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo al estudio, en sus temas 3.3.4 y 5 consistentes, respectivamente, en reconocer la validez de los artículos 7, párrafo primero, fracción V, en su porción normativa “Bienes utilizados para la comisión de hechos ilícitos por un tercero”, y 16, párrafo primero, fracción II, de la Ley Nacional de Extinción de Dominio, expedida mediante el Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el nueve de agosto de dos mil diecinueve.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat apartándose de algunas consideraciones y Laynez Potisek respecto del considerando sexto, relativo al estudio, en su tema 4, consistente en reconocer la validez del artículo 11, párrafo primero, en su porción normativa “Para el caso de Bienes de destinación ilícita”, de la Ley Nacional de Extinción de Dominio, expedida mediante el Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el nueve de agosto de dos mil diecinueve. Los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra. El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto particular.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat apartándose de algunas consideraciones y Laynez Potisek, respecto del considerando sexto, relativo al estudio, en su tema 4, consistente en reconocer la validez del artículo 11, párrafo primero, en su porción normativa “la acción prescribirá en veinte años, contados a partir de que el bien se haya destinado a realizar hechos ilícitos”, de la Ley Nacional de Extinción de Dominio, expedida mediante el Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el nueve de agosto de dos mil diecinueve. Los señores Ministros Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra. El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto particular.

Se aprobó por mayoría de seis votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Esquivel Mossa, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo al estudio, en su tema 3.4, consistente en reconocer la validez del artículo 15, salvo su párrafo primero, en su porción normativa “y destino”, y fracciones V y VI, de la Ley Nacional de Extinción de Dominio, expedida mediante el Decreto publicado en el Diario Oficial de la

Federación el nueve de agosto de dos mil diecinueve. La señora Ministra y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Piña Hernández y Pérez Dayán votaron en contra.

Se aprobó por mayoría de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa apartándose de las consideraciones de la página ciento noventa y cuatro, en cuanto al calificativo de la presunción, Franco González Salas apartándose de las consideraciones de la página ciento noventa y cuatro, en cuanto al calificativo de la presunción, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea apartándose de las consideraciones de la página ciento noventa y cuatro, en cuanto al calificativo de la presunción, respecto del considerando sexto, relativo al estudio, en su tema 6.2, consistente en reconocer la validez del artículo 177, párrafo último, de la Ley Nacional de Extinción de Dominio, expedida mediante el Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el nueve de agosto de dos mil diecinueve. El señor Ministro Aguilar Morales votó en contra y anunció voto particular.

Se aprobó por mayoría de diez votos de las señoras Ministras y 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 sexto, relativo al estudio, en su tema 8, consistente en reconocer la validez del artículo transitorio sexto del Decreto por el que se expide la Ley Nacional de Extinción de Dominio, publicado en el Diario Oficial de la Federación el nueve de agosto de dos mil diecinueve. El señor Ministro Pérez Dayán votó en contra. El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena anunció voto concurrente, al cual se adhirió el señor Ministro Luis María Aguilar Morales para conformar uno de minoría, con la anuencia de aquél.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo al estudio, en su tema 1, consistente en declarar la invalidez del artículo 1, fracción V, incisos f), párrafo segundo, g), párrafo segundo, h), párrafo segundo, i), párrafo segundo, y j), párrafo segundo, de la Ley Nacional de Extinción de Dominio, expedida mediante el Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el nueve de agosto de dos mil diecinueve. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y González Alcántara Carrancá votaron en contra. El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena anunció voto particular, al cual se adhirió el señor Ministro González Alcántara Carrancá para conformar uno de minoría, con la anuencia de aquel. La señora Ministra Piña Hernández anunció voto concurrente. La señora Ministra Ríos Farjat y el señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena con razones adicionales, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo separándose de algunas consideraciones, Piña Hernández, Ríos Farjat con matices en algunas consideraciones, Pérez Dayán en contra de algunas consideraciones y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo al estudio, en su tema 3.1, consistente en declarar la invalidez del artículo 2, fracción XIV, en su porción normativa "o bien, el uso o destino lícito de los Bienes vinculados al Hecho Ilícito", de la Ley Nacional de Extinción de Dominio, expedida mediante el Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el nueve de agosto de dos mil diecinueve. La señora Ministra Esquivel Mossa y el señor Ministro Laynez Potisek votaron en contra. El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena anunció voto concurrente, al cual se adhirió el señor Ministro Aguilar Morales para conformar uno de minoría, con la anuencia de aquél. El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto concurrente. El señor Ministro Laynez Potisek anunció voto particular, al cual se adhirió la señora Ministra Esquivel Mossa para conformar uno de minoría, con la anuencia de aquél. El señor Ministro Franco González Salas reservó su derecho de formular voto concurrente.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá apartándose del examen de proporcionalidad, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat con precisiones y Pérez Dayán, respecto del considerando sexto, relativo al estudio, en su tema 2, consistente en declarar la invalidez del artículo 5, párrafo segundo, en su porción normativa "La información obtenida por el Ministerio Público para la preparación de la acción de extinción de dominio, será estrictamente reservada hasta que la misma sea presentada ante la autoridad judicial", de la Ley Nacional de Extinción de Dominio, expedida mediante el Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el nueve de agosto de dos mil diecinueve. La señora Ministra Esquivel Mossa y los señores Ministros Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra. El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto particular.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa en contra de algunas consideraciones, Franco González Salas, Aguilar Morales por la invalidez adicional del acápite del precepto impugnado, en su porción normativa "en particular, Bienes que sean instrumento, objeto o producto de los hechos ilícitos, sin perjuicio del lugar de su realización", Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán por

la invalidez adicional del acápite del precepto impugnado, en su porción normativa “en particular, Bienes que sean instrumento, objeto o producto de los hechos ilícitos, sin perjuicio del lugar de su realización” y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo al estudio, en su tema 3.3.1, consistente en declarar la invalidez del artículo 7, párrafo primero, fracción II, en su porción normativa “de procedencia lícita”, de la Ley Nacional de Extinción de Dominio, expedida mediante el Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el nueve de agosto de dos mil diecinueve.

Por tanto, tomando en cuenta lo expresado en sus participaciones durante la sesión y en la votación anterior, se manifestaron siete votos en favor de las consideraciones modificadas las señoras Ministras y de los señores Ministros Esquivel Mossa, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo al estudio, en su tema 3.3.2, consistente en declarar la invalidez del artículo 7, párrafo primero, fracción IV, de la Ley Nacional de Extinción de Dominio, expedida mediante el Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el nueve de agosto de dos mil diecinueve. El señor Ministro Pardo Rebolledo se ausentó durante esta votación.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo al estudio, en su tema 3.3.4, consistente en declarar la invalidez del artículo 7, párrafo primero, fracción V, en su porción normativa “si su dueño tuvo conocimiento de ello y no lo notificó a la autoridad por cualquier medio o tampoco hizo algo para impedirlo”, de la Ley Nacional de Extinción de Dominio, expedida mediante el Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el nueve de agosto de dos mil diecinueve. La señora Ministra Esquivel Mossa y el señor Ministro Laynez Potisek votaron en contra.

Se aprobó por mayoría de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa separándose de algunas consideraciones, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo al estudio, en su tema 3.2.1, consistente en declarar la invalidez del artículo 9, inciso 1, de la Ley Nacional de Extinción de Dominio, expedida mediante el Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el nueve de agosto de dos mil diecinueve. El señor Ministro Laynez Potisek votó en contra. El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena reservó su derecho de formular voto concurrente.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo al estudio, en sus temas 3.2.2 y 3.2.3 consistentes, respectivamente, en declarar la invalidez del artículo 9, párrafo primero e incisos 2, 3 y 4, de la Ley Nacional de Extinción de Dominio, expedida mediante el Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el nueve de agosto de dos mil diecinueve. La señora Ministra Esquivel Mossa y el señor Ministro Laynez Potisek votaron en contra.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales apartándose del test de proporcionalidad, Pardo Rebolledo apartándose del test de proporcionalidad, Piña Hernández, Ríos Farjat apartándose de algunas consideraciones, Laynez Potisek, Pérez Dayán apartándose de las consideraciones de la proporcionalidad y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de las consideraciones, respecto del considerando sexto, relativo al estudio, en su tema 4, consistente en declarar la invalidez del artículo 11, párrafo primero, en su porción normativa “La acción de extinción de dominio es imprescriptible en el caso de Bienes que sean de origen ilícito”, de la Ley Nacional de Extinción de Dominio, expedida mediante el Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el nueve de agosto de dos mil diecinueve. El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto concurrente.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo al estudio, en su tema 3.4, consistente en declarar la invalidez del artículo 15, párrafo primero, en su porción normativa “y destino”, y fracciones V y VI, de la Ley Nacional de Extinción de Dominio, expedida mediante el Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el nueve de agosto de dos mil diecinueve. La señora Ministra Esquivel Mossa y el señor Ministro Laynez Potisek votaron en contra. El señor Ministro Aguilar Morales votó por la invalidez total del precepto. El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena anunció voto concurrente. La señora Ministra Piña Hernández anunció votos concurrente y aclaratorio.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena por razones adicionales, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek con consideraciones distintas, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de las consideraciones, respecto del considerando sexto, relativo al estudio, en su tema 6.1, consistente en declarar la invalidez del artículo 173, párrafo segundo, en su porción normativa “En caso de urgencia u otra necesidad debidamente fundamentada, el Ministerio Público podrá adoptar tales medidas, debiendo someterlas a control judicial posterior tan pronto sea posible”, de la Ley Nacional de Extinción de Dominio, expedida mediante el Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el nueve de agosto de dos mil diecinueve. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos concurrentes.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y 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, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea por consideraciones distintas, respecto del considerando sexto, relativo al estudio, en su tema 6.3, consistente en declarar la invalidez del artículo 190, párrafo quinto, en su porción normativa “En los casos en los cuales no se pueda recabar la autorización respectiva, por razón de la hora, del día, de la distancia o del peligro en la demora, se deberá informar y justificar dentro de los cinco días siguientes, ante el órgano jurisdiccional”, de la Ley Nacional de Extinción de Dominio, expedida mediante el Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el nueve de agosto de dos mil diecinueve. Los señores Ministros Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos concurrentes.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y 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, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo al estudio, en su tema 7, consistente en declarar la invalidez del artículo 228, párrafo primero, inciso a), de la Ley Nacional de Extinción de Dominio, expedida mediante el Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el nueve de agosto de dos mil diecinueve.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas con reserva de criterio, Aguilar Morales, Piña Hernández, Ríos Farjat, Pérez Dayán con precisiones y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando séptimo, relativo a los efectos e invalidez por extensión, respecto de: 1) declarar la invalidez, por extensión, de los artículos 126, párrafo cuarto, en su porción normativa “De igual manera, podrá ofrecer pruebas que permitan establecer la actuación de mala fe de la Parte Demandada y, en su caso, que tuvo conocimiento de la utilización ilícita de los Bienes y que, no obstante, no lo notificó a la autoridad o hizo algo para impedirlo”, y 214, párrafo primero, en su porción normativa “si se prueba que su titular conocía la causa que dio origen a la acción de extinción de dominio”, de la Ley Nacional de Extinción de Dominio, expedida mediante el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el nueve de agosto de dos mil diecinueve. La señora Ministra Esquivel Mossa y el señor Ministro Laynez Potisek votaron en contra. La señora Ministra Piña Hernández anunció voto aclaratorio.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa con efectos adicionales, Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando séptimo, relativo a los efectos e invalidez por extensión, consistente en: 2) determinar que las declaratorias de invalidez decretadas en este fallo surtan sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso de la Unión. La señora Ministra Esquivel Mossa anunció voto concurrente.

En relación con el punto resolutive cuarto:

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

El señor Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo no asistió a la sesión de veintiuno de junio de dos mil veintiuno previo aviso a la Presidencia.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados, dejando a salvo el derecho de las señoras Ministras y de los señores Ministros de formular los votos que consideren pertinentes.

Firman el señor Ministro Presidente y la señora Ministra Ponente, con el Secretario General de Acuerdos, que autoriza y da fe.

Presidente, Ministro **Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.**- Firmado electrónicamente.- Ponente, Ministra **Norma Lucía Piña Hernández.**- Firmado electrónicamente.- Secretario General de Acuerdos, Licenciado **Rafael Coello Cetina.**- Firmado electrónicamente.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN: CERTIFICA: Que la presente copia fotostática constante de ciento veinticinco fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente de la sentencia emitida en la acción de inconstitucionalidad 100/2019, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su sesión del veintiuno de junio de dos mil veintiuno. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a nueve de diciembre de dos mil veintiuno.- Rúbrica.

VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA LA MINISTRA YASMÍN ESQUIVEL MOSSA EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 100/2019.

Adicional al voto de minoría que formulé en conjunto con el señor Ministro Javier Laynez Potisek, respetuosamente expongo el presente voto concurrente, en los siguientes términos:

En la sesión celebrada el veintiuno de junio de dos mil veintiuno, este Tribunal Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 100/2019, determinó en el Considerando Séptimo, relativo a los efectos, que las declaraciones de invalidez aprobadas surtirían sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de la sentencia al Congreso de la Unión.

Si bien coincido con esa propuesta, solicité que se considerara precisar en la sentencia que, sin perjuicio de las disposiciones declaradas inválidas, los procedimientos de extinción de dominio que se hubieran iniciado de forma previa a la notificación de los puntos resolutive del fallo al Congreso Federal, se concluyeran con apego a la normas con las que iniciaron, dado que en ese momento éstas tenían a su favor la presunción de ser válidas.

A pesar de que tal propuesta no fue aceptada por la mayoría del Tribunal Pleno, considero necesario exponer las razones que la sustentan.

Las normas jurídicas que expiden los órganos legislativos gozan de la presunción de haber sido expedidas por las instancias competentes para ello, así como de ser consistentes con los mandatos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por esta razón, aun cuando tales disposiciones sean impugnadas a través de una controversia constitucional o una acción de inconstitucionalidad, no será procedente la suspensión que se solicite para que dejen de aplicarse a sus destinatarios, situación que expresamente se establece en los artículos 14, párrafo segundo, y 64, párrafo tercero, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal.¹

Resulta así que, previo a que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación decrete la invalidez de alguna norma que haya sido cuestionada a través de cualquiera de los medios de control abstracto de constitucionalidad de los que le corresponde conocer, las autoridades encargadas de su aplicación no podrían dejar de atender a sus mandatos, pues incluso, de hacerlo así, podrían incurrir en una causa de responsabilidad administrativa, e incluso, en la comisión de un delito.

Lo anterior obedece al hecho de que, hasta el momento en que un precepto legal no haya sido expulsado del sistema normativo por virtud de una sentencia dictada por este Tribunal Pleno, seguirá gozando de la presunción de ser una disposición válida y obligatoria, tanto para sus destinatarios como para quienes, por virtud de sus atribuciones, están constreñidos a vigilar su aplicación y acatamiento.

Adicional a ello, debe tenerse en cuenta que las declaraciones de invalidez que, en las acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales decreta esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, no podrán tener efectos retroactivos, salvo que se trate de materia penal, situación que tiene sustento en el penúltimo párrafo de la fracción III del artículo 105 de la Constitución Federal.²

Teniendo en cuenta que la materia de extinción de dominio no es de naturaleza penal, pues el procedimiento en el cual se ejerce la acción respectiva es jurisdiccional y de naturaleza civil, de acuerdo con lo señalado expresamente en el artículo 22, párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos

¹ **Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la CPEUM.**

"Artículo 14. (...)

La suspensión no podrá otorgarse en aquellos casos en que la controversia se hubiere planteado respecto de normas generales."

"Artículo 64. (...)

La admisión de una acción de inconstitucionalidad no dará lugar a la suspensión de la norma cuestionada."

² **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

"Artículo 105. (...)

La declaración de invalidez de las resoluciones a que se refieren las fracciones I y II de este artículo no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia."

Mexicanos³, resulta que las declaratorias de invalidez aprobadas por el Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 100/2019, no podrían afectar de manera retroactiva a los procedimientos de extinción de dominio que hayan iniciado con antelación a que éstas surtan sus efectos.

Con base en tales razones, estimo que en este asunto se debió precisar en los efectos de la sentencia que, los procedimientos de extinción de dominio que hubieran iniciado antes de que surtieran efectos las declaraciones de invalidez, continuaran hasta su conclusión conforme a las disposiciones de la Ley Nacional de Extinción de Dominio con las que iniciaron.

Ministra **Yasmín Esquivel Mossa**.- Firmado electrónicamente.- Secretario General de Acuerdos, Licenciado **Rafael Coello Cetina**.- Firmado electrónicamente.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN: CERTIFICA: Que la presente copia fotostática constante de dos fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto concurrente de la señora Ministra Yasmín Esquivel Mossa, formulado en relación con la sentencia del veintiuno de junio de dos mil veintiuno, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad 100/2019, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a nueve de diciembre de dos mil veintiuno.- Rúbrica.

VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA EL SEÑOR MINISTRO JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 100/2019.

1. En la sesión celebrada el veintiuno de junio de dos mil veintiuno, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad citada al rubro, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en la que demandó la invalidez de varios artículos de la Ley Nacional de Extinción de Dominio, publicada en el Diario Oficial de la Federación el nueve de agosto de dos mil diecinueve.
2. Los temas centrales fueron los siguientes: (I) supuestos de procedencia de la acción de extinción de dominio; (II) reserva de información; (III) elementos de la acción de extinción de dominio; (IV) imprescriptibilidad de la acción; (V) ejercicio de la acción a partir de investigaciones; (VI) medidas cautelares y preparación de la acción; (VII) venta anticipada de bienes y (VIII) retroactividad de la ley.
3. En este asunto, en general, voté a favor de las propuestas de reconocimiento de invalidez. Sin embargo, considero necesario elaborar este voto concurrente para expresar mi disenso en algunos de los temas mencionados.

(II) Reserva de información.

4. Se analizó la inconstitucionalidad del artículo 5, segundo párrafo, de la ley impugnada. Al respecto, comparto la declaratoria de invalidez de dicho precepto legal, ya que prevé una reserva genérica y total al acceso a la información que obtenga el Ministerio Público para la preparación de la acción de extinción de dominio, al clasificarla como "estrictamente reservada hasta que sea presentada ante la autoridad judicial", lo cual implica transgresión al artículo 6° constitucional, esto es, al principio de máxima publicidad.
5. En este sentido, estimo ya no era necesario el estudio de proporcionalidad de la norma impugnada, pues es suficiente el que haya quedado justificada la inconstitucionalidad del precepto legal impugnado por vulneración al artículo 6° de la Constitución Federal.

(IV) Imprescriptibilidad de la acción.

6. Sobre este tema, se declara la invalidez de la primera parte del primer párrafo del artículo 11. En principio, se argumenta que derivado de la discusión que culminó con la reforma y adición del artículo 22 constitucional vigente, se confirma que no fue voluntad del constituyente permanente permitir que la acción de extinción de dominio fuera imprescriptible. Por tanto, bajo esta perspectiva, la Ley Nacional de Extinción de Dominio no puede contener una norma que contravenga el texto de la Constitución y la voluntad misma del Poder Reformador de la Norma Suprema.
7. Por tanto, se debe entender que no es un aspecto que quedó a la libertad de configuración del legislador ordinario como parte de sus facultades para reglamentar la acción, bajo la consideración de que de ello

³ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"Artículo 22. (...)

La acción de extinción de dominio se ejercitará 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. (...)"

- no se hubiera ocupado la norma constitucional; puesto que, ese tema fue un aspecto expresamente discutido para efectos de la reforma constitucional al artículo 22 y expresamente fue rechazado.
8. Por otra parte, se determina que el precepto legal impugnado es inconstitucional porque no cumple con el test de proporcionalidad. Al partir de la base de que la acción de extinción de dominio equivale a una facultad del Estado para solicitar la declaración de inexistencia del derecho de propiedad, lo que implica la afectación al derecho de propiedad privada y al de seguridad jurídica, por lo que, en atención a ese test de proporcionalidad, no cumple con la última grada (necesidad de la medida).
 9. Es cierto que el artículo impugnado persigue un fin constitucionalmente válido porque busca materializar el fin de la acción de extinción de dominio, esto es, mejorar la eficacia en el combate a la delincuencia, al mermar sus recursos materiales, lo que implica una finalidad de interés público.
 10. La medida de la imprescriptibilidad es idónea, porque para lograr ese fin (de interés público) aquélla se ejerce sobre bienes de origen ilícito, lo cual implica que la facultad del Estado para ejercerla no se encuentra sujeta a un límite temporal, pues se garantiza la eficacia en el ejercicio de una acción civil que tiene el combate a la delincuencia a través de la disminución de sus recursos materiales.
 11. Sin embargo, la medida no es necesaria para lograr el fin perseguido, al existir alternativas menos lesivas (a los derechos de propiedad y de seguridad jurídica) que la propuesta en la ley impugnada, que garantizan el fin perseguido.
 12. Esto es, el legislador pudo optar por una medida legislativa relacionada con el plazo para el ejercicio de la acción de extinción de dominio tomando en consideración un criterio objetivo como lo es el plazo de prescripción del hecho ilícito penal, ya que la imprescriptibilidad general de la acción no es congruente con el resto del sistema, pues implica otorgarle al Estado una mayor facultad temporal para el combate a la delincuencia en una vía civil que en una vía penal, cuando ésta es la vía más idónea y directa para hacerlo.
 13. Además, se reconoce la validez de la última parte del primer párrafo del artículo 11 de la Ley Nacional. Para ello, se aclara que el uso y destino de los bienes sobre los que se ejerce la acción de extinción de dominio sí son aspectos que forman parte de los elementos que eventualmente deben quedar demostrados, pero que atañen al segundo elemento de la acción, esto es, que esos bienes estén relacionados con la investigación de alguno de los hechos ilícitos previstos en el cuarto párrafo del artículo 22 constitucional y no así del tercer elemento de la pretensión (no acreditación de la legítima procedencia).
 14. En la resolución se considera que no se advierte realmente un obstáculo para que pueda subsistir este enunciado estableciendo un plazo de prescripción para el caso de bienes de destinación ilícita, pues dicho contenido, por sí mismo, de ningún modo tiene el propósito de determinar elementos de la acción, ni influyen en ese aspecto de la configuración de ésta.
 15. Al respecto, estoy de acuerdo con la declaración de invalidez de la primera oración del artículo 11. Sin embargo, me aparto de las consideraciones relativas a que del proceso legislativo pueda concluirse que, de manera indubitable, el legislador ordinario ya no cuenta con libertad configurativa para establecer la imprescriptibilidad de la acción.
 16. Lo anterior, ya que el hecho de que no se haya querido constitucionalizar la imprescriptibilidad, no significa que ésta haya sido prohibida. Pues esa mecánica implicaría que cada vez que no se ha previsto en la Constitución un elemento propuesto traído a cuenta durante la discusión, en una reserva desechada, tendríamos que considerar que está prohibida su incorporación en ley secundaria.
 17. Me parece que podemos distinguir que, si bien no fue la intención del constituyente constitucionalizar la imprescriptibilidad, lo cierto es que no se decidió constitucionalizar su prohibición ni se aportaron razones que sustentaran ese decir.
 18. Por otra parte, en cuanto a la segunda oración del primer párrafo analizado, concuerdo con las consideraciones de la sentencia. No obstante, con la finalidad de brindar certeza y salvaguardar la seguridad jurídica por lo que hace al plazo para la prescripción de la acción, en la sesión en que se discutió esta acción, sugerí al Tribunal Pleno que del párrafo impugnado del artículo 11¹, únicamente permaneciera la porción normativa de la segunda oración que dice "la acción prescribirá en veinte años, contados a partir de que el bien se haya destinado a realizar hechos ilícitos".
 19. Lo anterior, porque considero que con esa propuesta se da certidumbre sobre los bienes a los que puede ser aplicados. Por esta razón, mi voto fue a favor de la invalidez de la primera oración (primera parte del primer párrafo del artículo 11) y por la invalidez de la porción normativa que dice: "Para el caso de bienes de destinación ilícita" de la segunda oración.

¹ "Artículo 11. La acción de extinción de dominio es imprescriptible en el caso de Bienes que sean de origen ilícito. Para el caso de Bienes de destinación ilícita, la acción prescribirá en veinte años, contados a partir de que el bien se haya destinado a realizar hechos ilícitos.
(...)"

(VI) Medidas cautelares y preparación de la acción.

20. En la sentencia, entre otros aspectos, se determina la validez del artículo 177, último párrafo, de la ley impugnada, porque no conduce a que la medida cautelar prevista en dicho precepto, consistente en el aseguramiento de bienes deba decretarse en todos los casos en que ésta sea solicitada, pues está sujeta a que el Ministerio Público describa los bienes materia de la medida cautelar, acredite la apariencia del buen derecho y se actualice el peligro en la demora.
21. En este tema, comparto las consideraciones de la resolución, aunque con ciertas razones adicionales.
22. En efecto, estimo que la norma impugnada, a través de los requisitos de procedencia que exige para el otorgamiento de las medidas cautelares, establece una base suficiente y razonable para la presunción, contenida en el artículo 177 de la ley.
23. Debemos recordar que las medidas cautelares tienen ciertas características en común que las distinguen de las resoluciones de fondo y es que, ante la ausencia de un acervo probatorio pleno, debe de operar, principalmente, con base en presunciones que permitan llegar a una conclusión preliminar, sin que esto implique prejuzgar sobre el fondo de la controversia.
24. Lo anterior es congruente con la doctrina general que impera en la materia y que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido, a saber, que al momento de analizar este tipo de disposiciones, el estándar que debe de imperar es el de la razonabilidad de la medida con base, por un lado, en los hechos que sustentan esta presunción y, por el otro, en la naturaleza urgente de la propia medida.
25. Considero que la norma impugnada se encuentra ajustada a estos parámetros, pues la presunción descansa en la naturaleza provisional y urgente de la medida y los requisitos de procedencia constituyen una base razonable para su otorgamiento, de modo que no se trata de una presunción absoluta o irrefutable y que, dada su naturaleza cautelar, su otorgamiento se justifica con base en los principios de celeridad en la impartición de justicia. Motivos que sustentan la concurrencia del voto en este apartado.

(VIII) Retroactividad de la ley.

26. Sobre este punto, se reconoce la validez del artículo sexto transitorio del Decreto por el cual se expidió la ley, ya que se trata de una norma que alude aspectos procedimentales de preparación de la acción de extinción de dominio; por lo que al ser una norma vinculada con aspectos adjetivos no vulnera el principio de no retroactividad de la ley.
27. Ello, porque permite la aplicación de normas procesales respecto de las cuales no aplica el principio de retroactividad y, además, tal aplicación sólo es permitida por esa disposición transitoria en relación con hechos ilícitos que antes de la entrada en vigor de la Ley Nacional ya permitían la extinción de dominio, pero la acción relativa no se había ejercido.
28. En relación con el tema de la retroactividad de la ley, comparto las consideraciones expresadas en la sentencia, pero por razones adicionales.
29. Estimo importante hacer una precisión con respecto a la naturaleza del procedimiento de preparación de la acción de extinción de dominio, pues si bien se trata de una porción normativa de carácter procesal, hay ciertas particularidades que —a mi juicio— ameritan un tratamiento procesal distinto.
30. En primer lugar, vale la pena recordar que, bajo nuestra doctrina procesal, los procedimientos preparatorios, lo mismo que los procedimientos de ejecución e impugnación, forman parte de un todo, que es el proceso jurisdiccional y, por lo tanto, en principio, deben de recibir un mismo tratamiento normativo; sin embargo, existe una diferencia importante en este procedimiento con respecto a la calidad con la que interviene el ministerio público. Mientras que, en otras instancias de ese tipo, donde la representación ministerial es claramente una parte de la contienda participando en un plano de igualdad con relación al gobernado y estando ambos subordinados a una autoridad, por lo general, de carácter jurisdiccional, que dirige el procedimiento.
31. En cambio, en el caso de este procedimiento que nos ocupa, el ministerio público es quien, claramente, dirige la tramitación, quedando limitado el papel del gobernado a acreditar, a instancia de la autoridad ministerial, la procedencia lícita de los bienes en cuestión, sancionándose la omisión o, incluso, la insuficiencia de este acto en los términos que establece la ley.
32. Así, a pesar de constituir, bajo la doctrina general, una etapa procesal como cualquier otra, considero que, dada la naturaleza peculiar de este procedimiento de preparación, de permitir su aplicación retroactiva tendría, como consecuencia, una ampliación de las facultades administrativas del ministerio público; situación que —a mi juicio— no se encuentra cubierta dentro de esa regla sobre la retroactividad de la legislación procesal y que, por lo tanto, no debe de beneficiarse de dicha extensión de su vigencia. De ahí, mi concurrencia sobre este tema.
33. Por lo anterior es que llego a la misma determinación que la resolución, aunque con consideraciones adicionales ya expuestas, por las que emito el presente voto concurrente.

Ministro **Juan Luis González Alcántara Carrancá**.- Firmado electrónicamente.- Secretario General de Acuerdos, Licenciado **Rafael Coello Cetina**.- Firmado electrónicamente.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN: CERTIFICA: Que la presente copia fotostática constante de cinco fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto concurrente del señor Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá, formulado en relación con la sentencia del veintiuno de junio de dos mil veintiuno, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad 100/2019, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a nueve de diciembre de dos mil veintiuno.- Rúbrica.

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL SEÑOR MINISTRO LUIS MARÍA AGUILAR MORALES EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 100/2019.

Al resolver la acción de inconstitucionalidad citada al rubro, el Tribunal Pleno analizó la regularidad constitucional de diversas normas de la Ley Nacional de Extinción de Dominio, así como del artículo sexto transitorio del Decreto por medio del cual fue expedida.

Entre los motivos de disenso formulados en su demanda y que interesa destacar para efectos del presente voto, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos consideró que el artículo 177, último párrafo, del ordenamiento impugnado, resulta inconstitucional por contrariar el derecho a la seguridad jurídica, pues al establecer como presunción la necesidad de decretar la medida cautelar en el aseguramiento de bienes, implica que el juzgador la decrete sin importar si el Ministerio Público hubiera demostrado el derecho que le asiste para ello. Dicha disposición es del contenido siguiente:

“Artículo 177. El Ministerio Público que solicite la medida cautelar:

- I. Deberá determinar con precisión el o los Bienes que pide sean objeto de la medida, describiéndolos de ser posible para facilitar su identificación, y
- II. Deberá acreditar el derecho que le asiste para pedirla.

Dada la naturaleza de la acción, se presume la necesidad de decretarla.”

En el estudio de fondo, las señoras y señores Ministros estimaron que los argumentos formulados en contra del último párrafo de la disposición recién transcrita resultaban infundados, toda vez que el texto de la norma impugnada no conduce a considerar que el aseguramiento de bienes deba decretarse en todos los casos en que ésta sea solicitada, sino que para ello debe acreditarse la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora. La primera de las condiciones por así desprenderse expresamente de la fracción II del artículo 177 combatido y la segunda de ellas por estar inmersa en el último párrafo de dicha disposición.

Particularmente, se consideró que resulta válido el fundamento lógico de la presunción del peligro en la demora (la cual se consideró *iuris et de jure*, es decir, que no admite prueba en contrario) por lo siguiente:

*“Conforme a lo referido en estos últimos párrafos, si la acción de extinción de dominio tiene una **naturaleza constitucional**, es de **orden público** y de **contenido patrimonial** que tiene por objeto que un juez decreta la **pérdida de derechos patrimoniales** respecto de bienes relacionados con determinados **hechos ilícitos sin contraprestación ni compensación alguna**, entonces **tiene cabida una presunción sólida y de peso** para considerar que la persona que es propietaria, poseedora o detentadora de los bienes sobre los que ha de recaer la acción, **en cuanto tenga conocimiento** de que esos bienes son o serán objeto de una acción de extinción de dominio –o incluso sin tal conocimiento– **podría intentar evadir la consecuencia de esa acción y buscaría: ocultar, alterar, dilapidar, deteriorar o mezclar los bienes materia de la acción o incluso simplemente someterlos a un acto traslativo de dominio.**”*

Derivado de lo anterior, por mayoría de diez votos, se reconoció la validez del artículo 177, último párrafo, de la Ley Nacional de Extinción de Dominio.

Pues bien, respetuosamente disiento de tal reconocimiento de validez, ya que, a mi juicio, con fundamento en la norma impugnada, en todos los casos en que el aseguramiento de bienes sea solicitado, el juez deberá decretar la medida, liberando al Ministerio Público de acreditar el peligro en la demora, lo que perjudica con mayor rigor el derecho humano a la propiedad privada.

Desde hace bastante tiempo, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha reconocido que de acuerdo con la doctrina procesalista, son dos los extremos que deben estar presentes para obtener una medida

cautelar: la apariencia del buen derecho, que obliga realizar un juicio de probabilidad del derecho alegado por el solicitante, y el peligro en la demora, que consiste en la posible frustración de los derechos del pretendiente de la medida, que pueda darse como consecuencia de la tardanza en el dictado de la resolución de fondo¹.

Sin embargo, tratándose del aseguramiento de bienes previsto en la Ley Nacional de Extinción de Dominio, no comparto que el peligro en la demora se encuentre inmerso en el último párrafo del artículo impugnado y que, por tanto, pueda concluirse que dicha condición se exige para su otorgamiento, pues más que exigirlo, lo presume.

Y sobre dicha presunción, no comparto que su fundamento sea, a su vez, otra presunción que en la resolución se le denomina como *sólida y de peso*, acerca del comportamiento de una persona, pues incluso debe tomarse en cuenta que para la procedencia de la acción de extinción de dominio no se exige la acreditación de la responsabilidad penal, sino simplemente que el bien esté relacionado con la investigación de alguno de los hechos ilícitos previstos de manera taxativa en la Constitución Federal, por lo que la persona propietaria, poseedora o detentadora del bien, no necesariamente buscaría ocultar o impedir de alguna manera la acción de extinción de dominio.

De esta manera, no me parece que la presunción del comportamiento de una persona que, insisto, no ha sido condenada por la comisión de un delito, pueda servir como fundamento de otra presunción que genera que, en todos los casos, deba presumirse el peligro en la demora, aun cuando el Ministerio Público no lo acredite.

En efecto, en la ejecutoria se menciona que la presunción prevista en la Ley Nacional de Extinción de Dominio es absoluta, lo que significa que no admite prueba en contrario, es decir, dicha presunción no podrá ser derrotada por la parte interesada.

Así, con dicha interpretación se genera que en todos los casos en que sea solicitado el aseguramiento de bienes, el peligro en la demora deberá tenerse por acreditado de manera automática, sin permitir que el juez, atendiendo a las circunstancias del caso, pueda determinar lo conducente, lo que perjudica con mayor rigor el derecho humano a la propiedad privada. Por ello, estimo que debió declararse la invalidez del artículo 177, último párrafo, de la Ley Nacional de Extinción de Dominio.

En mérito de las razones expuestas, sirvan estas líneas para expresar mi respetuoso disenso en relación con algunas conclusiones de esta ejecutoria.

Ministro **Luis María Aguilar Morales**.- Firmado electrónicamente.- Secretario General de Acuerdos, Licenciado **Rafael Coello Cetina**.- Firmado electrónicamente.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN: CERTIFICA: Que la presente copia fotostática constante de tres fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto particular del señor Ministro Luis María Aguilar Morales, formulado en relación con la sentencia del veintiuno de junio de dos mil veintiuno, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad 100/2019, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a nueve de diciembre de dos mil veintiuno.- Rúbrica.

VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA EL MINISTRO PRESIDENTE ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 100/2019, PROMOVIDA POR LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS.

En sesiones públicas celebradas el catorce, quince, diecisiete y veintiuno de junio de dos mil veintiuno, el Pleno de la Suprema Corte resolvió la acción de inconstitucionalidad 100/2019, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (en adelante "CNDH"), en la que se impugnaron diversos artículos de la Ley Nacional de Extinción de Dominio. Se trata de un asunto relevante, pues es la primera vez que el Pleno de la Corte se pronuncia sobre los alcances del régimen constitucional de extinción de dominio vigente a partir de la reforma constitucional de catorce de marzo de dos mil diecinueve.

Presento este voto concurrente pues si bien coincidí con mis compañeras y compañeros Ministros en la mayoría de los temas que se discutieron y abordaron en este importante asunto, en algunos casos no compartí la totalidad de las consideraciones de la mayoría y en otros lo hice por razones adicionales. En ese

¹ Recurso de reclamación 221/2004-PL, derivado del incidente de suspensión de la ampliación demanda de la controversia constitucional 67/2004.

sentido, en lo que sigue expondré mi postura sobre cada uno de estos temas en el orden que fueron abordados en la sentencia.

I. Tema 1. Supuestos de procedencia de la acción de extinción de dominio.

En este apartado el Pleno declaró la invalidez del artículo 1, fracción V, incisos f), g), h), i) y j), todos en su segundo párrafo,¹ toda vez que en ellos se establecía una *distinción* no prevista en el artículo 22 de la Constitución General entre delitos locales y federales, mediante la cual el legislador federal excluyó indebidamente la posibilidad de que la acción de extinción de dominio procediera respecto de bienes relacionados con la investigación de delitos de corrupción, encubrimiento, delitos cometidos por servidores públicos, robo de vehículos y operaciones con recursos de procedencia ilícita, previstos en las legislaciones locales.

En este punto estuve plenamente de acuerdo con la sentencia y el criterio mayoritario, pues estimo que las normas impugnadas efectivamente establecían una restricción a la procedencia de la acción de extinción de dominio que era claramente contraria al texto expreso del artículo 22 de la Constitución General. Lo anterior, toda vez que, como se refiere en la sentencia, a diferencia de las normas impugnadas, la Constitución no distingue entre el carácter local o federal de tales delitos para efectos de la procedencia de la acción y, por ende, el legislador no estaba autorizado a hacerlo.

Con todo, decidí formular este voto concurrente con la finalidad de exponer algunas consideraciones adicionales que no se hicieron en la sentencia, pero que resultan indispensables para explicar mi postura en relación con este tema, especialmente a partir del debate sostenido entre las y los Ministros durante la sesión pública.

En efecto, durante la discusión algunos compañeros Ministros argumentaron que los preceptos impugnados no debían declararse inconstitucionales ya que el legislador secundario “*cuenta con un válido margen de configuración para acotar o limitar los supuestos de procedencia [de la acción de extinción de dominio] previstos por la Constitución*”². De acuerdo con esta postura, el artículo 22 constitucional contendría una norma meramente “*facultativa*” o “*permissiva*”. Es decir, una norma que únicamente permite, pero no ordena u obliga al legislador federal a reconocer la procedencia de la acción respecto de la totalidad del catálogo de delitos previstos en la Constitución³.

Como señalé en sesión⁴, respetuosamente difiero de dicha interpretación pues, aunque a primera vista parecía sugerente y coherente con el principio *pro personae* previsto en el artículo 1° constitucional, lo cierto es que no se compadece ni con el texto del artículo 22 de la Constitución General, ni con los fines de la reforma de catorce de marzo de dos mil diecinueve mediante los cuales el Órgano Reformador buscó fortalecer y dar eficacia a esta figura. Además, me parece que no existe razón constitucional o convencional alguna que justifique optar por tal interpretación, según describiré a continuación.

En primer lugar, me parece que la Constitución General es clara y no deja lugar a dudas en cuanto a que los criterios de procedencia del artículo 22 son obligatorios y no facultativos para el legislador secundario. Esto

¹ Ley Nacional de Extinción de Dominio

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:

[...]

V. Los criterios para el destino de los Bienes cuyo dominio se declare extinto en sentencia y, en su caso, la destrucción de los mismos.

Para los efectos de esta Ley son hechos susceptibles de la extinción de dominio, de conformidad con el párrafo cuarto del artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los siguientes:

[...]

f) Delitos por hechos de corrupción. Los contemplados en el Título Décimo, Delitos por hechos de corrupción, Capítulo I del Código Penal Federal.

g) Encubrimiento.

Los contemplados en el artículo 400, del Código Penal Federal.

h) Delitos cometidos por servidores públicos.

Los contemplados en el Título Décimo, Delitos por hechos de corrupción, Capítulo II, Ejercicio ilícito de servicio público y el Título Decimoprimer, Delitos cometidos contra la administración de justicia, del Código Penal Federal.

i) Robo de vehículos.

Los contemplados en el Código Penal Federal, en su artículo 376 bis.

j) Recursos de procedencia ilícita.

Los contemplados en los artículos 400 Bis y 400 Bis 1, del Código Penal Federal.

[...]

² Cfr. Versión taquigráfica de la sesión pública de catorce de junio de dos mil veintiuno, pág. 9.

³ *Ídem*.

⁴ Cfr. Versión taquigráfica de la sesión pública de catorce de junio de dos mil veintiuno.

pues la Constitución no dice que la acción “podrá proceder” en esos casos ni delega al legislador secundario la facultad de decidir en qué casos proceder; sino que es clara y establece que la acción “[s]erá procedente” en los que casos que ahí se prevén expresamente⁵. Así, es evidente que estamos en presencia de una figura que se regula a nivel constitucional y que -también a nivel constitucional- establece en qué casos deberá proceder, de manera que no puede interpretarse como un simple permiso o una cláusula habilitante.

En segundo lugar, si aceptáramos que el legislador ordinario puede limitar o restringir el alcance de la acción de extinción de dominio, ello llevaría al extremo -e incluso al absurdo- de tener que aceptar que el legislador puede *dejar sin ningún efecto esta figura*, frustrando con ello los fines que se propuso el Poder Reformador de la Constitución General. En efecto, si el Congreso de la Unión está habilitado para limitar o restringir esta figura ¿qué impide que éste la prohíba a nivel legal o que simplemente se abstenga de regularla?

Con tal interpretación también se dejaría sin efecto el mandato del artículo 73, fracción XXX⁶, de la Constitución, así como el artículo segundo transitorio de la reforma de catorce de marzo de dos mil diecinueve, los cuales obligaron al Congreso a expedir una Ley Nacional en la materia. Insisto, si el legislador puede limitar esta figura ¿qué impide que se abstenga de regularla y, con ello, deje sin efecto este último mandato? Me parece incongruente reconocer, por un lado, que el Órgano Reformador ordenó la expedición de una ley que regule los aspectos concretos de la acción de extinción de dominio “en los términos” del artículo 22 de la Constitución General y, por otro, sostener que se permitió al Congreso no acatar dicho mandato.

Por otra parte, considero que asumir esa interpretación afectaría gravemente a las entidades federativas, pues se las dejaría en una posición muy débil o limitada para combatir este tipo de delitos cuando se cometan a nivel local, en clara contravención al espíritu de la reforma mencionada. No hay que olvidar que la acción de extinción de dominio es una de las principales herramientas con las que cuentan los estados modernos para combatir de forma eficaz y efectiva la delincuencia, especialmente la delincuencia organizada, el lavado de dinero y otras actividades relacionadas que afectan gravemente a la sociedad.

Ahora bien, no desconozco que el ejercicio de esta acción puede afectar o restringir derechos, como son los derechos de propiedad. Sin embargo, me parece que tal circunstancia no justifica, por sí misma, una interpretación contraria al texto expreso de la Constitución General, ni siquiera bajo los principios de interpretación conforme y *pro personae*, pues no estamos frente a una figura que resulte *per se* incompatible con los derechos humanos y que, por ese motivo, deba preferirse una norma más favorable.

Como ha señalado el Tribunal Europeo de Derechos Humanos en numerosas ocasiones, al analizar figuras similares (como el “*civil forfeiture*” o la “*confiscación in rem*”), la extinción del dominio de bienes relacionados con la comisión de ilícitos penales no es una medida que resulte *per se* contraria a los derechos humanos⁷. En todo caso, lo que puede resultar contrario a los derechos de una persona es la aplicación *desproporcionada* de este tipo de medidas, lo que deberá analizarse en cada caso concreto.

Es por estas razones que no compartí la postura minoritaria según la cual, de acuerdo con los principios de interpretación previstos en el párrafo segundo del artículo 1° de la Constitución, el artículo 22 constitucional debe ser entendido como *una simple facultad, habilitación o permiso* que autoriza al legislador secundario a regular la acción de extinción de dominio como mejor lo estime conveniente. Como dije, nuestra Constitución es muy clara al establecer los casos y supuestos en los que *debe* proceder esta acción y no advierto ninguna razón constitucional o convencional que justifique una conclusión distinta.

⁵ **Constitución General.**

Artículo 22.

[...]

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.

[...]

⁶ **Constitución General.**

Artículo 73.

[...]

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

[...]

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.

⁷ Cfr. Tribunal Europeo de Derechos Humanos (Decisión 100/71; 5101/71; 5102/71; 5354/72; 5370/72, Engel and ors. v. Países Bajos), 8 de junio de 1976; Tribunal Europeo de Derechos Humanos, (Decisión 41087/98, Philips v. Reino Unido), 5 de julio de 2001; Tribunal Europeo de Derechos Humanos (Decisión 36862/05, Gogitidze and Others v. Georgia), 12 de mayo de 2015.

II. Tema 3. Elementos de la acción de extinción de dominio.

En este apartado el Pleno analizó la constitucionalidad de los artículos 2, fracción XIV, 7, fracciones I, II, IV y V, 9 y 15 de la Ley Nacional de Extinción de Dominio, los cuales se refieren a elementos de la acción de extinción de dominio. En ese sentido, luego de analizar la regulación constitucional de la figura de extinción de dominio a partir de la reforma de dos mil diecinueve, el Pleno declaró la invalidez de las siguientes porciones normativas:

- El artículo 2, fracción XIV, en su porción *“o bien, el uso o destino lícito de los Bienes vinculados al Hecho Ilícito”*. Ello, ya que conforme al artículo 22 de la Constitución dicha acción sólo procede respecto de bienes *“cuya legítima procedencia no pueda acreditarse”* y no respecto de bienes destinados a la comisión de delitos.
- El artículo 9 su totalidad, ya que contenía elementos de la acción de extinción de dominio que no establece el artículo 22 de la Constitución General.
- El artículo 7, fracciones II, en su porción normativa *“de procedencia lícita”*, y las fracciones IV y V, en su porción normativa, *“si su dueño tuvo conocimiento de ello y no lo notificó a la autoridad por cualquier medio o tampoco hizo algo para impedirlo”*, pues permitían la procedencia de la acción respecto de bienes de origen lícito y exigían la acreditación de un elemento contrario a lo previsto en el artículo 22 constitucional.
- El artículo 15, primer párrafo, en la porción normativa *“y destino”*, así como las fracciones V y VI, pues también tomaban como base para la procedencia de la acción el destino de los bienes y no su procedencia ilícita.

Finalmente, el Pleno reconoció la validez del artículo 7, fracción I, pues se consideró que el mismo únicamente establece algunas de las formas en las que los bienes patrimoniales pueden estar *“relacionados”* con alguno de los hechos ilícitos listados en el artículo 22 de la Constitución General. Asimismo, con excepción de la porción antes indicada, el Pleno reconoció la validez del resto del artículo 15, pues *“a diferencia de lo que sucede con el “destino” de los bienes”* estimó que el legislador válidamente puede establecer una presunción de *“buena fe”* respecto de la *“adquisición”* de los bienes como elemento para determinar su *“legítima procedencia”*.

Si bien coincidí plenamente con el sentido del fallo mayoritario en todos estos puntos -al igual que en el apartado anterior- decidí formular el presente voto concurrente con la finalidad de exponer algunos argumentos adicionales y precisar las razones por las cuales llegué a dicha conclusión. En particular, me parece importante explicar con mayor detalle la trascendencia y las implicaciones que tuvo la reforma de catorce de marzo de dos mil diecinueve al artículo 22 constitucional en relación con la figura de la extinción de dominio, especialmente a la luz del debate que se generó en el Pleno.

Como es sabido, a la acción de extinción de dominio se reconoció en nuestro país a nivel constitucional desde la reforma constitucional de dieciocho de junio de dos mil ocho. En esa ocasión, el Poder Reformador estableció un sistema según el cual la extinción de dominio sería un procedimiento jurisdiccional y autónomo de la materia penal y procedería sólo tratándose de ciertos delitos, siempre que los bienes en cuestión: **i)** fueran instrumento, objeto o producto del delito y siempre que existieran *“elementos suficientes”* para considerar que el delito se cometió; **ii)** hubieren sido utilizados o destinados a ocultar o mezclar bienes producto del delito, cuando existieran elementos suficientes para considerar que el delito se cometió; **iii)** hubieren sido utilizados por un tercero para la comisión de tales delitos, si su dueño tuvo conocimiento de ello y no hubiere hecho nada para impedirlo y **iv)** estuvieren intitulados a nombre de un tercero, pero hubiera elementos suficientes para determinar que eran producto del delito y el acusado se comportara como dueño⁸.

⁸ **Constitución General.**

(Reformado, D.O.F. dieciocho de junio de dos mil ocho)

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 y trata de personas, 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.

Dicho sistema fue analizado e interpretado por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en numerosos precedentes en los cuales se determinó -entre otras cosas- que: **a)** tanto la Federación como los Estados tenían competencia para legislar en materia de extinción de dominio⁹; **b)** la autonomía de la acción de extinción de dominio y el proceso penal no era absoluta sino “relativa”, toda vez que conforme al artículo 22 constitucional para la procedencia de la acción era necesario acreditar el “*hecho ilícito*”, concepto que fue interpretado por esta Suprema Corte como el “*cuerpo del delito*”¹⁰; **c)** por regla general, para tener por acreditado tal elemento (es decir, el cuerpo del delito) se requería la existencia de “*alguna*” determinación dictada por un juez penal que tuviera por demostrado el cuerpo del delito¹¹; **d)** la prueba sobre el “*origen lícito*” de los bienes era especialmente relevante cuando se tratara de bienes que fueran “*producto*” de un delito, no así cuando se tratara de “*instrumentos*” o “*bienes utilizados para la comisión del delito*” por su dueño o un tercero, pues en estos casos lo que se cuestionaba no era su *origen* sino su *uso*¹²; y e) en el caso de bienes *utilizados* para la comisión de un delito por un tercero, la carga de demostrar el hecho ilícito, así como que el dueño tenía conocimiento de tales hechos correspondía en todo caso a la parte actora, es decir, al Ministerio Público.

No obstante, el catorce de marzo de dos mil diecinueve se publicó en el Diario Oficial de la Federación una importante reforma a los artículos 22 y 73, fracción XXX, de la Constitución General que transformó radicalmente el sistema vigente hasta ese momento. Según los documentos que obran en el proceso legislativo, dicha reforma constitucional tuvo por objeto fortalecer el ejercicio de la acción de extinción de dominio y desvincularla aun más de la materia penal, pues se estimó que esa circunstancia había supuesto un obstáculo importante para su debida operación y funcionalidad. Así, por ejemplo, en el dictamen de la Cámara de Senadores se dijo expresamente que:

“[...] un replanteamiento constitucional de la Extinción de dominio es necesaria; ya que el diseño vigente de esta figura a nivel constitucional y secundario, implican cargas procesales y probatorias propias del derecho penal, que ha sido uno de los obstáculos en la aplicación exitosa de esta figura en nuestro país. Bien se sabe que este es uno de los inconvenientes en su aplicación que impiden hacer de esta figura una herramienta eficaz y eficiente para el combate a la estructura financiera de la delincuencia, por lo que se estima pertinente y necesaria su modificación a efecto de dotarle de mayor operatividad y funcionalidad”¹³.

En ese orden de ideas y a fin de cambiar tal situación, el Poder Reformador de la Constitución estableció un nuevo sistema constitucional de extinción de dominio conforme al cual dicha acción ahora sólo requiere: **a)** que se trate de bienes de carácter patrimonial; **b)** que tales bienes estén relacionados con 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; y **c)** que no se acredite su legítima procedencia.

Dicho de otro modo, para decretar la extinción de bienes de origen ilícito ya no se requiere, como sucedía antes, acreditar el “cuerpo del delito” o el “hecho ilícito”, sino únicamente que los bienes estén “relacionados” con la investigación de alguno de los delitos previstos en el catálogo del artículo 22 de la Constitución General -el cual, por cierto, también se amplió mediante la reforma de dos mil diecinueve- y que el afectado no logre acreditar la “legítima procedencia” de los mismos.

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.

⁹ Cfr. Acciones de inconstitucionalidad 18/2010 resuelta el dieciocho de febrero de dos mil catorce, 33/2013 resuelta el doce de mayo de dos mil quince, 3/2015 resuelta el cuatro de agosto de dos mil quince y 30/2015 resuelta el dieciocho de abril de dos mil dieciséis.

¹⁰ Cfr. Tesis 1a./J. 20/2015 (10a.) EXTINCIÓN DE DOMINIO. CONCEPTO DE HECHO ILÍCITO PARA EFECTOS DE LA ACCIÓN RELATIVA (LEGISLACIÓN DEL DISTRITO FEDERAL).

¹¹ Dichos criterios quedaron comprendidos en las tesis de jurisprudencia 1a./J. 21/2015 y 1a./J. 22/2015 con los siguientes rubros: 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 Y EXTINCIÓN DE DOMINIO. POR REGLA GENERAL, LA ACCIÓN RELATIVA ESTÁ SUJETA A QUE EL JUEZ DE LA CAUSA PENAL EMITA ALGUNA DECISIÓN EN LA QUE AFIRME QUE LOS HECHOS CONSIGNADOS ACREDITAN EL CUERPO DEL DELITO DE ALGUNO DE LOS ILÍCITOS PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 22, FRACCIÓN II, CONSTITUCIONAL.

¹² Cfr. Tesis 1a./J. 16/2015 (10a.) EXTINCIÓN DE DOMINIO. RELEVANCIA DE LA PRUEBA DE LA PROCEDENCIA LÍCITA DEL BIEN MATERIA DE LA ACCIÓN RELATIVA.

¹³ Dictamen de la Cámara de Senadores, Gaceta No. LXIV/1PP0-49/86117, quince de noviembre de dos mil dieciocho, página 12.

Además, con la finalidad de homologar la regulación de esta figura a nivel nacional, el Poder Reformador estableció en el artículo 73, fracción XXX, de la Constitución General la facultad exclusiva del Congreso de la Unión para expedir la “*legislación única*” en materia de extinción de dominio en todo el país, por lo que a partir de entonces los Estados perdieron competencia para legislar en esta materia¹⁴.

Aunado a ello, es importante destacar que la reforma constitucional de dos mil diecinueve también supuso un importante *cambio de paradigma* en cuanto a los alcances de la figura de extinción de dominio, sobre todo si se compara con los supuestos de procedencia que preveía el artículo 22 de la Constitución en su texto anterior a la reforma. Ello es así, pues al establecer como requisito *sine qua non* de la procedencia de la acción, la no acreditación de la “procedencia legítima” de los bienes, el Poder Reformador *excluyó* la posibilidad de que dicha acción también proceda respecto de bienes que, teniendo una procedencia legítima, hayan sido “utilizados” para la comisión de delitos, como sí lo preveía el texto constitucional anterior. En otras palabras, con esta reforma el Poder Reformador puso el énfasis ya no en el “uso” de los bienes, sino en el “origen” de los mismos.

Llegados a este punto es importante hacer una aclaración. Durante la discusión de este apartado algunas Ministras y Ministros propusieron una interpretación distinta. En concreto señalaron que el artículo 22 constitucional no debía interpretarse de forma literal sino amplia, de manera que se entendiera que la extinción de dominio no sólo procede respecto de bienes de “origen ilícito” sino también de bienes “utilizados” para la comisión de delitos. En otras palabras, para la minoría el término “legítima procedencia” no debía interpretarse sólo como sinónimo de “origen legal”, sino también como equivalente al “destino lícito” de los bienes.

De acuerdo con la minoría, tal interpretación “amplia” del artículo 22 de la Constitución General resultaba más adecuada, ya que con ello se evitarían afectaciones a los derechos de las víctimas de estos delitos o de la sociedad en general, y se reduciría la impunidad.

Al respecto, no desconozco que dicha postura parte de una preocupación razonable y genuina frente a los alcances de la figura de extinción de dominio en comparación con el texto constitucional anterior. Sin embargo, como señalé en la sesión correspondiente, considero que nuestro papel como Tribunal Constitucional no consiste en modificar o ampliar el texto constitucional por consideraciones de política criminal o de otro tipo, los cuales corresponde valorar en exclusiva al Poder Reformador de la Constitución, sino en dar plena efectividad a la decisión y voluntad de este último, la cual quedó plasmada en el texto constitucional. Máxime cuando se trata de una acción susceptible de afectar derechos fundamentales y cuyos elementos de procedencia fueron definidos directamente en la Constitución.

En efecto, no hay que perder de vista que estamos frente a un caso muy particular, pues se trata de una acción procesal cuyos elementos esenciales de procedencia fueron establecidos directa y taxativamente por el Poder Reformador en el texto de la Constitución. Como referí en el apartado anterior de este voto- la Constitución es clara y no deja lugar a dudas: tratándose de estos elementos el legislador ordinario no cuenta con libertad de configuración, ni para ampliarlos ni para reducirlos. Distinto habría sido el caso si el Poder Reformador hubiera delegado la regulación de la acción al Congreso de la Unión, pues en ese caso éste habría tenido un mayor margen de discrecionalidad. Sin embargo, eso no fue lo que aquí ocurrió.

Además, debe recordarse que tratándose de una acción susceptible de restringir o limitar derechos, esta Corte debe interpretar sus alcances de la forma más exacta y limitada posible, sin que sea válido incluir o adicionar supuestos no contemplados directamente por el Poder Reformador, pues de lo contrario se vaciaría de contenido la decisión de este último. Así lo he sostenido consistentemente al interpretar otros casos de restricciones constitucionales a los derechos humanos, como es el de las restricciones a la libertad personal, la figura de flagrancia, la orden de caso urgente, las medidas cautelares en caso de adolescentes, entre otros¹⁵.

Por ende, si el Órgano Reformador estableció como requisito de la acción de extinción de dominio el que se trate de bienes “cuya legítima procedencia no pueda acreditarse” sin adicionar ningún otro supuesto, el papel de esta Suprema Corte debe limitarse a interpretar dicho supuesto dentro del marco y los contornos que aquel estableció. Esto es, en el sentido de que la extinción de dominio sólo procede respecto de bienes de “origen ilícito”, pues es precisamente ese el significado literal, gramatical y convencional del término “procedencia”. Así, no es posible abarcar bienes que, siendo de origen lícito, sean destinados o utilizados para la comisión de delitos.

¹⁴ **Constitución General.**

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

[...]

¹⁵ Cfr. Votos particulares y concurrentes del Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea en la acción de inconstitucionalidad 10/2014 y su acumulada 11/2014, resueltas el veintidós de marzo de dos mil dieciocho; en la acción de inconstitucionalidad 60/2016 resuelta el nueve de mayo de dos mil diecisiete; y en la acción de inconstitucionalidad 8/2015 resuelta el doce de marzo de dos mil diecinueve.

Tal interpretación, además de desprenderse de la literalidad del texto constitucional, también se desprende de los trabajos legislativos de la reforma. En efecto, del proceso legislativo se desprende que en un principio sí se consideró la posibilidad de que la acción de extinción de dominio procediera respecto de bienes destinados a la comisión de delitos y no solamente de origen ilícito. Sin embargo, la redacción fue modificada durante el trámite legislativo, eliminándose esa posibilidad y quedando como se encuentra actualmente¹⁶.

Incluso de algunos documentos del proceso legislativo se advierte que para los legisladores lo relevante ahora debía ser la prueba de la “procedencia lícita”¹⁷.

Ello también se corrobora si se toma en consideración que esta Suprema Corte había sostenido en su jurisprudencia una distinción muy clara entre bienes de “origen o procedencia ilícita” y bienes “utilizados o destinados al delito” para efectos de la procedencia acción de extinción de dominio. En efecto, como señalé antes, al interpretar el régimen anterior a la reforma de 2019, la Suprema Corte sostuvo que los elementos a demostrar en cada uno de los supuestos de procedencia de la acción de extinción de dominio eran distintos pues “no en todas esas hipótesis era igual de relevante la prueba del *origen lícito* de los bienes”¹⁸.

En particular, este Alto Tribunal explicó que cuando la acción se ejercía sobre bienes que eran “*instrumento del delito o habían sido utilizados en su comisión*”, la prueba de la procedencia lícita de los bienes, si bien no era inútil, perdía relevancia, ya que “*en esos casos no se cuestionaba su procedencia, sino el uso que se le da*”. En cambio, cuando se aseveraba que el bien era “producto del delito”, ello implicaba que el mismo se adquirió con recursos obtenidos mediante la comisión del hecho ilícito, por lo que “*la prueba sobre su adquisición con recursos de procedencia lícita cobraba más peso*”. Además, en estos casos el afectado tenía la carga de demostrar un hecho concreto positivo: la procedencia lícita del bien.

En ese orden de ideas, esta Suprema Corte explicó que para probar la “procedencia lícita” de los bienes su titular debía aportar elementos de prueba que razonablemente condujeran al juzgador a la convicción de que “*el bien tenía un origen legal*”, como podía ser: 1) exhibir el instrumento público que demostrara que se obtuvo por herencia; 2) que se adquirió por virtud de un préstamo bancario, o 3) que a la fecha de adquisición del bien contaba con ingresos de procedencia lícita, ya sea mediante la exhibición de su declaración de impuestos, pagos provisionales de los mismos, constancias de retenciones de salarios, o de pagos a las instituciones de seguridad social, etcétera¹⁹.

Así pues, al tratarse de la interpretación constitucional vigente en dos mil diecinueve, cabe concluir que fue precisamente a este concepto de “procedencia lícita” o “procedencia legítima” al que se refirió el Poder Reformador de la Constitución al señalar que la acción de extinción de dominio “*procederá sobre bienes de carácter patrimonial cuya legítima procedencia no pueda acreditarse*”²⁰. Esto es, que para que la extinción de dominio proceda es necesario que el titular no haya acreditado que los mismos tienen un “origen lícito”, lo cual puede suceder, por ejemplo, porque fueron adquiridos con recursos de procedencia lícita.

Por todas estas razones es que en el caso estuve de acuerdo con el criterio mayoritario y con la declaratoria de invalidez de las porciones antes indicadas de los artículos 2, fracción XIV, 7, fracciones II, IV y V, 9 y 15 de la Ley Nacional de Extinción de Dominio.

III. Tema 4. Imprescriptibilidad de la acción.

En este apartado el Tribunal Pleno determinó que el artículo 11, primer párrafo²¹ de la Ley Nacional de Extinción de Dominio en la primera porción normativa que decía “*La acción de extinción de dominio es*

¹⁶ Cfr. Exposición de motivos, Cámara de Diputados, Gaceta No. 4726-VII, veintitrés de febrero de dos mil diecisiete; Dictamen de la Cámara de Senadores, Gaceta No. LXIV/1PP0-49/86117, quince de noviembre de dos mil dieciocho, página 15 y 18 a 20.

¹⁷ Cfr. Discusión en la Cámara de Senadores, Diario de los Debates, quince de noviembre de dos mil dieciocho.

¹⁸ Tesis 1a./J. 16/2015 (10a.) **EXTINCIÓN DE DOMINIO. RELEVANCIA DE LA PRUEBA DE LA PROCEDENCIA LÍCITA DEL BIEN MATERIA DE LA ACCIÓN RELATIVA.**

¹⁹ Cfr. Tesis 1a./J. 17/2015 (10a.) **EXTINCIÓN DE DOMINIO. LA PROCEDENCIA LÍCITA DEL BIEN MATERIA DE LA ACCIÓN RELATIVA PUEDE SER ACREDITADA POR EL AFECTADO CON LOS ELEMENTOS DE PRUEBA O INDICIOS QUE TENGA A SU ALCANCE Y QUE, RAZONABLEMENTE, CONDUZCAN AL JUZGADOR A LA CONVICCIÓN DE QUE SU ORIGEN ES LEGAL.**

²⁰ Cfr. Amparo Directo 31/2012 resuelto el cinco de noviembre de dos mil catorce, Amparo Directo 49/2012 resuelto el quince de octubre de dos mil catorce, Amparo Directo en Revisión 3184/2014 resuelto el diecinueve de noviembre de dos mil catorce, Amparo en revisión 437/2012, resuelto el ocho de octubre de dos mil catorce. Amparo directo en revisión 969/2012 resuelto el ocho de octubre de dos mil catorce, Amparo directo 58/2011 resuelto el ocho de octubre de dos mil catorce, y Amparo directo 3/2012 resuelto el ocho de octubre de dos mil catorce.

²¹ **Ley Nacional de Extinción de Dominio.**

Artículo 11. La acción de extinción de dominio es imprescriptible en el caso de Bienes que sean de origen ilícito. Para el caso de Bienes de destinación ilícita, la acción prescribirá en veinte años, contados a partir de que el bien se haya destinado a realizar hechos ilícitos.

Las facultades del Ministerio Público para demandar la extinción de dominio, caducan en el plazo de diez años contados a partir del día siguiente a aquel en que el Ministerio Público a cargo de un procedimiento penal, informe a la unidad administrativa de la Fiscalía responsable de ejercer la acción de extinción de dominio, de la existencia de Bienes susceptibles de la aplicación de las disposiciones de esta Ley.

El uso indebido de la información derivada de las facultades del agente del Ministerio Público dará lugar a las consecuencias que las leyes señalen.

imprescriptible en el caso de los Bienes que sean de origen ilícito" era inconstitucional, toda vez que la imprescriptibilidad de la acción de extinción de dominio no es un aspecto sobre el cual el Congreso de la Unión tenga libertad de configuración y porque dicha imprescriptibilidad no supera un test de proporcionalidad.

Al respecto, si bien coincido plenamente con la mayoría en que la porción normativa es inconstitucional al establecer que la acción de extinción de dominio era "imprescriptible", tratándose de bienes de origen ilícito. Sin embargo, lo hago por razones distintas.

A mi modo de ver, para sostener la invalidez de dicha porción resultaba innecesario analizar si la medida superaba *un test de proporcionalidad*, pues fuera de los casos de excepción previstos a nivel constitucional y convencional -como sucede en el caso del delito de tortura y otros- por regla general este tipo de acciones deben tener un plazo de prescripción a fin observar plenamente el derecho a la seguridad y a la certeza jurídicas. Esto es así, sobre todo cuando se trata de medidas que pueden suponer un acto de molestia o de privación de derechos de las personas.

A mi juicio, ello resulta aún más exigible en un caso como la acción de extinción de dominio, en el que la figura exige que sea la parte demandada quien acredite la legítima procedencia. En tales casos, el hecho de que la acción sea imprescriptible y, por tanto, la parte demandada deba acreditar la legítima procedencia de forma temporalmente indefinida, resulta claramente contrario al derecho de propiedad y seguridad jurídica, pues implica que las personas deban conservar *ad infinitum* medios de prueba que acrediten la legítima procedencia de sus bienes.²²

IV. Tema 6. Medidas cautelares y Preparación de la acción.

1. Estudio de la validez del artículo 173, párrafo segundo, de la ley.

En este apartado el Tribunal Pleno declaró la invalidez del artículo 173, párrafo segundo, de la ley impugnada²³. Para ello, la mayoría refirió que las medidas cautelares deben de ser dictadas necesariamente por una autoridad judicial ya que constituyen una intromisión al derecho a la tutela judicial. En ese sentido, dado que el artículo 173 facultaba al Ministerio Público para decretar la medida cautelar de aseguramiento de bienes sin control judicial previo, la mayoría estimó que dicha norma era contraria al derecho de tutela judicial efectiva reconocido en el artículo 17 de la Constitución General.

Adicionalmente, la mayoría argumentó que la imposición de la medida cautelar de aseguramiento de bienes implica una restricción a los derechos y bienes de la persona, así como el derecho a la legalidad y a la seguridad jurídica. De este modo, la mayoría optó por aplicar un *test de proporcionalidad*, en el que se concluyó que, si bien la norma tenía una finalidad constitucionalmente válida y era idónea para lograr dicho objetivo, no cumplía con la grada de necesidad, ya que existen "otros medios" para lograr la adopción de medidas cautelares en casos urgentes y que no implican una afectación tan severa al derecho constitucional de control judicial previo.

Presento este voto concurrente, pues si bien coincido con la mayoría de mis compañeras Ministras y compañeros Ministros en la declaración de inconstitucionalidad del precepto impugnado, no comparto la totalidad de las consideraciones en las que se basó dicha decisión. A mi juicio, la invalidez de la norma deriva de que la medida no supera la grada de *proporcionalidad* del test y no porque no supere la grada de *necesidad*, como argumentó la mayoría.

Como referí, de acuerdo con la mayoría la medida no es necesaria pues existen "otros" medios igualmente idóneos para lograr los fines perseguidos y que conllevan una intervención de menor intensidad a los derechos fundamentales afectados. En concreto, se resolvió que los problemas de urgencia, distancia, horario y día que busca resolver la norma podían solucionarse, por ejemplo, permitiendo que en caso de urgencia pueda dictar la medida el juez del lugar donde se halle la persona o la cosa objeto de la providencia; que los jueces civiles o de extinción de dominio estén disponibles mediante "turnos de guardias"; y mediante el establecimiento de comunicaciones oficiales a través de medios electrónicos.

²² En una línea similar, recientemente el Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador al analizar la imprescriptibilidad de la acción de extinción de dominio, sostuvo que: "[...] impone una carga excesiva y desproporcionada a todas las personas, en la medida que implicaría que las justificaciones respecto a la licitud de todo bien y de los fondos utilizados para adquirirlo deban ser preservadas por todas las personas a perpetuidad e incluso por sus herederos, a riesgo de que, en un tiempo futuro e indeterminado, el Estado les imponga la obligación de demostrar la licitud del bien so pena de ver extinguido su derecho de dominio sobre el mismo". Corte Constitucional del Ecuador. Dictamen No. 1-21-OP/21. Quito, diecisiete de marzo de dos mil veintiuno.

²³ **Ley Nacional de Extinción de Dominio.**

Artículo 173. [...]

Las actuaciones que limiten derechos fundamentales serán adoptadas previa orden judicial. En caso de urgencia u otra necesidad debidamente fundamentada, el Ministerio Público podrá adoptar tales medidas, debiendo someterlas a control judicial posterior tan pronto sea posible.

Al respecto, no desconozco que todas estas medidas podrían considerarse efectivamente *menos lesivas* para los derechos en juego, que la contemplada en el artículo 173 de la ley, en tanto que todas ellas suponen un control judicial previo. Sin embargo, mi discrepancia radica en que tales medidas alternativas no resultan igualmente *idóneas* que la medida prevista en la norma impugnada. Como lo ha mencionado el Tribunal Pleno en varias ocasiones, no debe perderse de vista que la grada de necesidad no sólo implica verificar si existen medidas alternativas menos lesivas, sino también si tales medidas son *igualmente idóneas* para alcanzar el fin propuesto por el legislador²⁴.

En ese sentido, ante la diversidad de realidades, capacidades institucionales y recursos con los que cuentan las autoridades, así como la pluralidad de circunstancias que pueden actualizarse en el territorio mexicano, me parece imposible asegurar que, incluso con los mecanismos alternativos a los que refiere la sentencia, en *todo momento* los Ministerios Públicos locales y federales podrán tener acceso a una orden judicial previa con la suficiente *prontitud* para evitar que los bienes sean sustraídos o desaparecidos.

Por lo tanto, al existir, aunque sea remotamente, situaciones, condiciones o escenarios en los que podría ser imposible obtener una autorización judicial con la anticipación debida, no coincido con la mayoría en que tales medios sean igualmente idóneos para la consecución del fin legítimo; lo cual, como dije, es una condición indispensable para estimar que una medida no es “necesaria”.

Con todo, como adelanté, en el caso coincidí con la invalidez de la norma impugnada, pero por una razón distinta: porque no supera la grada *proporcionalidad en sentido estricto*. Como ha sostenido esta Suprema Corte, en el estudio de proporcionalidad en sentido estricto debe compararse el nivel de afectación de la medida en relación con el grado de realización del fin que persigue. De este modo, la medida solamente será constitucional si el nivel de realización del fin es mayor al nivel de intervención en el derecho fundamental²⁵.

Pues bien, aplicando este examen al caso concreto, estimo que la intervención que supone a los derechos de las personas, como el derecho de propiedad y seguridad jurídica, es una medida desproporcionada en relación con los beneficios que busca alcanzar con la norma, esto es: el aseguramiento de los bienes para, en su momento, dar efecto a la sentencia.

Ello es así, por un lado, pues la norma permite que el Ministerio Público ejerza la medida cautelar de aseguramiento de bienes de forma discrecional y sin control de ninguna otra autoridad, impidiendo con ello el aprovechamiento, disfrute y administración de los bienes objeto de la acción. Además, se trata de una medida que puede decretarse en el juicio o antes de iniciarse este²⁶, lo que significa que puede ejercerse aún antes de que el Ministerio Público cuente con elementos suficientes para ejercer la acción, es decir, durante la etapa de investigación. En ese sentido, puede decirse que la medida supone una intervención entre moderada y grave en los derechos de las personas.

En contraste, es claro que la medida en cuestión no tiene por objeto salvaguardar un bien jurídico de mayor o igual peso, como sería la vida o la seguridad de las personas, sino simplemente garantizar que la falta de celeridad en la obtención de una orden judicial previa no afecte el ejercicio de la acción y eventualmente se le pueda dar efecto a la sentencia. Así pues, dado que el grado de afectación en los derechos de las personas es sensiblemente mayor que los beneficios que se obtienen con la medida, la misma no puede considerarse proporcional en sentido estricto.

Finalmente, tampoco coincido con las consideraciones de la sentencia relacionadas con el derecho a la tutela judicial efectiva y la prohibición de autotutela, pues además de que no me parecen necesarias para resolver el asunto, considero que no resultaban plenamente aplicables en el caso.

A mi juicio, si bien es cierto que la Constitución General contempla que la extinción de dominio es un “*procedimiento jurisdiccional de naturaleza civil y autónomo del penal*”²⁷, ésta en realidad no es una acción puramente civil, sino que cuenta con elementos que la hacen *sui generis*²⁸. Ello es así, entre otras razones, pues a diferencia de las acciones puramente civiles, la extinción de dominio sólo puede ser ejercida por un órgano del Estado (el Ministerio Público), quien cuenta con facultades de investigación para la preparación de esta acción, así como para la investigación de delitos, siempre en el marco del principio de legalidad.

Además, dicha acción no sólo busca resolver un conflicto de carácter privado, sino que tiene como finalidad recuperar activos derivados de operaciones ilícitas y, con ello, combatir de manera efectiva la

²⁴ Cfr. Tesis 1a. CCLXVIII/2016 (10a.) de rubro: **SEGUNDA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. EXAMEN DE LA IDONEIDAD DE LA MEDIDA LEGISLATIVA**. Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 36, Noviembre de 2016, Tomo II, página 914.

²⁵ Ver: tesis 1a. CCLXXII/2016 (10a.) de rubro: **CUARTA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. EXAMEN DE LA PROPORCIONALIDAD EN SENTIDO ERICTO DE LA MEDIDA LEGISLATIVA**. Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 36, Noviembre de 2016, Tomo II, página 894.

²⁶ Ley Nacional de Extinción de Dominio, artículo 174.

²⁷ Constitución General, artículo 20.

²⁸ En sentido similar, la doctrina colombiana ha señalado que la acción de extinción de dominio es de naturaleza constitucional, real, jurisdiccional, pública, directa, independiente y autónoma, con parámetros totalmente distintos a los que se conocían en el sistema jurídico nacional al momento de su creación, por lo que se considera una institución *sui generis*. Cfr. Tobar Torres, Jenner Alonso, “Aproximación general a la acción de extinción del dominio en Colombia”, Revista Civilizar, 14 (26), 17-38 enero-junio de 2014, págs. 21-23; Coord. Wilson Alejandro Martínez Sánchez, “La extinción del Derecho de Dominio en Colombia, Nuevo Código de Extinción de Dominio colombiano”, Bogotá, 2015, págs. 19-26; Corte Constitucional Colombiana, Sentencia C-740/03, Magistrado Ponente: Jaime Córdoba Triviño, 28 de agosto de 2003.

criminalidad²⁹. Finalmente, se trata de una acción excepcional, pues únicamente procede en casos en que los bienes se encuentren relacionados con investigaciones de ciertos ilícitos y cuya legítima procedencia no pueda acreditarse.

Por estas razones, no comparto que la acción de extinción de dominio sea tratada como una acción puramente civil de cara al principio de tutela judicial efectiva y prohibición de autotutela.

2. Estudio de la validez del artículo 177, último párrafo, de la ley.

En relación con este subapartado estuve de acuerdo con la mayoría en que el artículo 177, último párrafo³⁰ es constitucional, ya que, contrario a lo argumentado por la Comisión actora, la norma no conduce a que la medida cautelar de aseguramiento de bienes deba decretarse *en todos los casos* en que sea solicitada, sino que, del propio artículo 177 se desprende que el otorgamiento de la medida cautelar está sujeto a que se satisfagan los requisitos de procedencia que ahí se indican.

Además, coincido en que el fundamento de la presunción contenida en el artículo 177 es válido, pues efectivamente, dada la naturaleza de la acción, es razonable inferir que, al tener conocimiento de que sus bienes son o serán objeto de una acción de extinción de dominio, las personas intentarán evadir la acción de la justicia y ocultarlos, alterarlos o venderlos. Esto es, existe una presunción razonable para considerar que la persona propietaria, poseedora o detentadora de los bienes sobre los que ha de recaer la acción, podría intentar evadir la extinción y tratar de ocultar, alterar, dilapidar, entre otros, los bienes materia de la acción.³¹

Al respecto, no hay que olvidar que no estamos en un proceso penal o administrativo sancionador, sino en uno de carácter eminentemente patrimonial, por lo que la norma impugnada no puede vulnerar el principio de presunción de inocencia. Así lo sostuvo la Primera Sala en la tesis de jurisprudencia 1a./J. 23/2015, de rubro “**EXTINCIÓN DE DOMINIO. EL PRINCIPIO DE PRESUNCIÓN DE INOCENCIA NO ES APLICABLE AL JUICIO RELATIVO**”. Por ello, coincido con la mayoría en que, para que la presunción en cuestión resulte constitucional, basta con que la misma sea *razonable*³².

No obstante, me aparto de la aseveración que se hace en la página 191 de la sentencia, donde se señala que se trata de una presunción “*jure et de jure*” (es decir absoluta). No comparto tal afirmación, pues de ninguna parte de la Ley se desprende que se trate de una presunción que no admita prueba en contrario.

Por tanto, me parece que la interpretación más natural, además de ser la más razonable y favorable a los derechos de la persona, es considerar que se trata de una presunción “*iuris tantum*”, es decir, “relativa” o “derrotable” que sí admite prueba en contrario. Ello, de tal suerte que aun y cuando en principio exista el deber de presumir dicho elemento, el juzgador puede tenerlo por no acreditado, si de la evidencia y las circunstancias del caso concreto no se advierte realmente la necesidad de dictar tal medida³³.

3. Estudio de la validez del artículo 190, quinto párrafo, de la ley.

En relación con el párrafo quinto del artículo 190³⁴ coincidí con la mayoría en que es inválido, pero también por razones distintas. El Pleno consideró que dicha norma, la cual facultaba al Ministerio Público para que en caso de urgencia obtuviera sin autorización judicial la información que se encontrara en las bases de datos

²⁹ Exposición de motivos, páginas 2 y 3.

³⁰ **Ley Nacional de Extinción de Dominio.**

Artículo 177. El Ministerio Público que solicite la medida cautelar:

I. Deberá determinar con precisión el o los Bienes que pide sean objeto de la medida, describiéndolos de ser posible para facilitar su identificación, y

II. Deberá acreditar el derecho que le asiste para pedirla.

Dada la naturaleza de la acción, se presume la necesidad de decretarla.

³¹ Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 17, abril de 2015, Tomo I, página 331

³² En un sentido similar se ha pronunciado la Corte Constitucional de Colombia, al señalar que para que una presunción legal sea constitucional es necesario que sea razonable, es decir, “que responda a las leyes de la lógica y de la experiencia, que persiga un fin constitucionalmente valioso, y que sea útil, necesaria y estrictamente proporcionada para alcanzar el mencionado fin”. Situación que, como dije, se constata en el caso, en tanto que la presunción en cuestión tiene sustento en las leyes de la lógica y de la experiencia y puede considerarse razonable en atención a los fines buscados por el legislador. Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-123/06, Ministra Ponente: Clara Inés Vargas Hernández, 22 de febrero de 2006. Anexo 53.

³³ Esta conclusión se refuerza si se toma en consideración que para un sector de la doctrina es debatible que las presunciones *juris et de iure* (es decir, aquellas que no admiten prueba en contrario) sean verdaderas presunciones, pues más bien funcionan como normas, prescripciones o mandatos legislativos de carácter sustantivo o material. Sobre este tema véase Gama, Raymundo, “Presunciones en el Derecho Continental y en el Common Law: Un análisis comparado”, en Ferrer Beltrán, Jordi y Vázquez, Carmen, (ed.), *Debatendo con Taruffo*, Madrid, Marcial Pons, 2016, pp. 380 y 381.

³⁴ **Ley Nacional de Extinción de Dominio.**

Artículo 190. [...]

Dentro de la preparación de la extinción de dominio se podrá solicitar, a la autoridad judicial, acceso a las bases de datos en búsqueda de la información necesaria para la procedencia de la acción y, en general, en todas aquellas involucradas con la operación, registro y control de derechos patrimoniales. En los casos en los cuales no se pueda recabar la autorización respectiva, por razón de la hora, del día, de la distancia o del peligro en la demora, se deberá informar y justificar dentro de los cinco días siguientes, ante el órgano jurisdiccional.

cuando la necesitara para preparar la acción de extinción de dominio, era inconstitucional pues constituía una restricción desproporcionada al *derecho a la protección de datos personales*.

En primer lugar, la mayoría consideró que la medida constituía una restricción al derecho a la protección de datos personales ya que autorizaba el acceso a las bases de datos sin el previo consentimiento de su titular. En este sentido, el Pleno determinó que aun cuando la norma reclamada tenía una finalidad constitucionalmente válida y era idónea para alcanzarla, la eliminación del control judicial previo no era una medida necesaria, ya que existen otros medios igualmente idóneos para lograr los fines que se persiguen y que conllevan una menor intervención al derecho de protección de datos personales.

Como adelanté, coincido con la mayoría en que la norma debió declararse inconstitucional, pero lo hago por razones distintas. En primer lugar, considero que el parámetro de regularidad constitucional debió construirse en torno al *derecho a la vida privada* de las personas el cual está reconocido en los artículos 16 de la Constitución General y 11 de la Convención Americana, en lugar del *derecho a la protección de datos personales*.

Es verdad que el derecho a la vida privada está estrechamente vinculado con el *derecho a la protección de datos personales*, que también reconoce el artículo 16 constitucional. Sin embargo, me parece que el derecho a la vida privada posee una mayor generalidad y una naturaleza que lo hace más idóneo para el estudio de la norma impugnada. Ello, toda vez que el problema de la norma impugnada consistía en que la misma contenía una *injerencia arbitraria* en la privacidad de las personas, más que a una restricción al derecho a la protección de datos o a la autodeterminación informativa; es decir, al haz de facultades positivas que establece el artículo 16, párrafo segundo, de la Constitución General³⁵ en favor de las personas a fin de que éstas puedan controlar y decidir respecto su información personal³⁶.

Precisado lo anterior debe señalarse que nuestra Constitución no ordena expresamente un *control judicial previo* respecto de *todas* las medidas que afecten o puedan afectar la vida privada de las personas.

Los únicos casos en los que la Constitución prevé una “garantía” específica como ésta de forma previa son: i) las órdenes de cateo para acceder a un domicilio; ii) la intervención de comunicaciones privadas, así como iii) las medidas que afectan la libertad personal, como son la orden de aprehensión y la orden de arraigo³⁷. Tampoco en el derecho internacional se ha reconocido una obligación absoluta o general en ese sentido³⁸.

³⁵ **Constitución General.**

Artículo 16.- [...] Toda persona tiene derecho a la protección de sus datos personales, al acceso, rectificación y cancelación de los mismos, así como a manifestar su oposición, en los términos que fije la ley, la cual establecerá los supuestos de excepción a los principios que rijan el tratamiento de datos, por razones de seguridad nacional, disposiciones de orden público, seguridad y salud públicas o para proteger los derechos de terceros.

³⁶ Como se ha advertido en el derecho comparado, el derecho a la “autodeterminación informativa” no comporta una mera libertad negativa, como sucede con el derecho a la intimidad y a la vida privada frente a una injerencia arbitraria, sino que implica una libertad de carácter positivo. Esto es, la posibilidad de “decidir” o “controlar” a través de una gama de normas jurídicas, toda aquella información que le identifique y concierna a su persona. Véase en ese sentido: Sentencia BVerfGE 65. Sentencia de la Primera Sala, del 15 de diciembre, 1983 -1 BvR 209, 269, 362, 420, 440, 483/83- en *Jurisprudencia del Tribunal Constitucional Alemán. Extractos de las sentencias más relevantes compiladas por Jürgen Schwabe*, Fundación Konrad Adenauer A.C., México, pp. 94-102; Bygrave, Lee, “The Place of Privacy in Data Protection Law”, *University of New South Wales Law Journal*, 2001, vol. 24, no. 1, pp. 277–283 y Kuner, Christopher, *An international legal framework for data protection: Issues and prospects*, *Computer Law & Security Review* 25, (2009), 307-317. De igual modo, véase la sentencia 292/2000 del Tribunal Constitucional Español, citada por la Agencia Española de Protección de Datos, Resolución N.º.: R/01942/2010, Procedimiento N.º.: TD/00536/2010, octubre de 2010, página 19.

³⁷ **Constitución General.**

Artículo 16. Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento. En los juicios y procedimientos seguidos en forma de juicio en los que se establezca como regla la oralidad, bastará con que quede constancia de ellos en cualquier medio que dé certeza de su contenido y del cumplimiento de lo previsto en este párrafo.

[...]

No podrá librarse orden de aprehensión sino por la autoridad judicial y sin que preceda denuncia o querrela de un hecho que la ley señale como delito, sancionado con pena privativa de libertad y obren datos que establezcan que se ha cometido ese hecho y que exista la probabilidad de que el indiciado lo cometió o participó en su comisión.

[...]

La autoridad judicial, a petición del Ministerio Público y tratándose de delitos de delincuencia organizada, podrá decretar el arraigo de una persona, con las modalidades de lugar y tiempo que la ley señale, sin que pueda exceder de cuarenta días, siempre que sea necesario para el éxito de la investigación, la protección de personas o bienes jurídicos, o cuando exista riesgo fundado de que el inculcado se sustraiga a la acción de la justicia. Este plazo podrá prorrogarse, siempre y cuando el Ministerio Público acredite que subsisten las causas que le dieron origen. En todo caso, la duración total del arraigo no podrá exceder los ochenta días.

[...]

En toda orden de cateo, que sólo la autoridad judicial podrá expedir, a solicitud del Ministerio Público, se expresará el lugar que ha de inspeccionarse, la persona o personas que hayan de aprehenderse y los objetos que se buscan, a lo que únicamente debe limitarse la diligencia, levantándose al concluirla, un acta circunstanciada, en presencia de dos testigos propuestos por el ocupante del lugar cateado o en su ausencia o negativa, por la autoridad que practique la diligencia.

[...]

A pesar de lo anterior, en diferentes precedentes he sostenido reiteradamente que, si bien no cualquier intromisión a derechos fundamentales requiere de control judicial previo, esta obligación no debe interpretarse de forma *limitativa*³⁹. En mi opinión, debe partirse de una interpretación sistemática y evolutiva del artículo 16 constitucional, entendiendo que también se requiere control judicial previo “*en aquellos casos en los que la intromisión a los derechos humanos de la persona implique una vulneración a la privacidad, igual o mayor, a la que provoca alguno de los otros casos mencionados en el artículo 16 constitucional*” (cursivas añadidas)⁴⁰.

En otras palabras, si bien es cierto que no cualquier intromisión a derechos fundamentales requiere de control judicial previo, a mi juicio dicho control sí resulta indispensable en aquellos casos en los que se puedan vulnerar de igual o mayor manera los mismos “intereses de privacidad” protegidos por el artículo 16 constitucional. Así, si bien es cierto que el Ministerio Público podría no requerir orden judicial para, por ejemplo, exigir la exhibición de un contrato, dicha autorización sí se requeriría para solicitar acceso a “información bancaria” de particulares. Ello es así, toda vez que “*de los estados de cuenta se puede desprender información que revela aspectos de la intimidad como los lugares donde ha estado esa persona, cuánto gana, cuáles son sus patrones de conducta, cuáles son sus gustos y hobbies*” entre otras muchas cosas. Lo anterior, pues es evidente que “*estamos ante un caso equiparable a un cateo o una intervención de comunicaciones*”⁴¹.

Pues bien, en el caso concreto es evidente que la norma puede afectar este tipo de intereses. En efecto, dado que la norma impugnada faculta al Ministerio Público para acceder, sin orden judicial, a *cualquier tipo de información* contenida en bases de datos de autoridades y particulares, sin hacer ningún tipo de distinción, la misma resulta en extremo sobre inclusiva, pues permite que dicha facultad se ejerza en casos en los que la orden judicial previa es una exigencia constitucional.

Es otras palabras, dado que la norma contiene una previsión general y no específica, ésta permite que el Ministerio Público acceda prácticamente a *cualquier* tipo de información sin un control judicial previo e, incluso, a bases de datos que contengan información relacionada con comunicaciones privadas, lo que está reservado por el artículo 16 de la Constitución a la materia penal y siempre bajo orden judicial⁴².

Además, aún si se considerara que la garantía del control judicial previo puede admitir excepciones en ciertos casos específicos como, por ejemplo, casos de *urgencia*, lo cierto es que se trata de una excepción que sólo hemos reconocido en materia penal y en casos en los que de otro modo se puede poner en entredicho la vida o la integridad de una persona⁴³, lo que no sucede en este caso. Por lo tanto, me parece que ni siquiera desde esa perspectiva podría justificarse la constitucionalidad de la medida.

Por estas razones es que estuve de acuerdo con la mayoría en la declaración de invalidez del artículo 190, párrafo quinto, de la ley impugnada, pues esta faculta al Ministerio Público para acceder a todo tipo de información contenida en bases de datos, sin hacer ningún tipo de distinción entre aquella que requiere orden judicial para su acceso, y aquella información que no.

Ministro Presidente, **Arturo Zaldívar Lelo de Larrea**.- Firmado electrónicamente.- Secretario General de Acuerdos, Licenciado **Rafael Coello Cetina**.- Firmado electrónicamente.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN: CERTIFICA: Que la presente copia fotostática constante de diecisiete fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto concurrente del señor Ministro Presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, formulado en relación con la sentencia del veintiuno de junio de dos mil veintiuno, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad 100/2019, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Se certifica

Exclusivamente la autoridad judicial federal, a petición de la autoridad federal que faculte la ley o del titular del Ministerio Público de la entidad federativa correspondiente, podrá autorizar la intervención de cualquier comunicación privada. Para ello, la autoridad competente deberá fundar y motivar las causas legales de la solicitud, expresando además, el tipo de intervención, los sujetos de la misma y su duración. La autoridad judicial federal no podrá otorgar estas autorizaciones cuando se trate de materias de carácter electoral, fiscal, mercantil, civil, laboral o administrativo, ni en el caso de las comunicaciones del detenido con su defensor.

[...]

³⁸ Véase Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *case of Big Brother Watch and Others v. the United Kingdom*, Gran Sala, 20 de mayo del 2021; Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *case of Big Brother Watch and Others v. the United Kingdom*, Primera Sección, 13 de septiembre del 2018; Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *case of Uzun v. Germany*, Quinta Sección, 2 de septiembre de 2012.

³⁹ Cfr. Voto del Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea en la acción de inconstitucionalidad 10/2014 resuelta el veintidós de marzo de dos mil dieciocho y en el amparo directo en revisión 502/2017 resuelto en sesión del veintidós de noviembre de dos mil diecisiete.

⁴⁰ Cfr. Voto concurrente formulado por el Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea en el amparo directo en revisión 502/2017, resuelto en sesión del veintidós de noviembre de dos mil diecisiete.

⁴¹ *Idem*.

⁴² En efecto, este último precepto establece en su décimo tercer párrafo, que: “Exclusivamente la autoridad judicial federal, a petición de la autoridad federal que faculte la ley o del titular del Ministerio Público de la entidad federativa correspondiente, podrá autorizar la intervención de cualquier comunicación privada. Para ello, la autoridad competente deberá fundar y motivar las causas legales de la solicitud, expresando además, el tipo de intervención, los sujetos de la misma y su duración. La autoridad judicial federal no podrá otorgar estas autorizaciones cuando se trate de materias de carácter electoral, fiscal, mercantil, civil, laboral o administrativo, ni en el caso de las comunicaciones del detenido con su defensor”.

⁴³ Acción de inconstitucionalidad 32/2012, resuelta el dieciséis de enero de dos mil catorce.

con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a nueve de diciembre de dos mil veintiuno.- Rúbrica.

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MINISTRO PRESIDENTE ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 100/2019, PROMOVIDA POR LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS.

En sesiones públicas celebradas el catorce, quince, diecisiete y veintiuno de junio de dos mil veintiuno, el Pleno de la Suprema Corte resolvió la acción de inconstitucionalidad 100/2019, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (en adelante "CNDH"), en la que se impugnaron diversos artículos de la Ley Nacional de Extinción de Dominio.

Presento este voto particular pues, aunque estuve de acuerdo con varios de los temas abordados en el fallo con algunos matices como explico en mi voto concurrente respetuosamente me aparto del sentido y el criterio mayoritario sostenido en los temas 2 y 4 de la sentencia, en los cuales se analizaron los artículos 5, párrafo segundo y 11, primer párrafo, de la Ley impugnada. Las razones que me llevan a separarme del fallo en estos dos rubros son las siguientes.

I. Tema 2 de la sentencia: Reserva de información.

En este apartado la mayoría de Ministras y Ministros, declararon la invalidez del artículo 5, párrafo segundo, de la Ley Nacional de Extinción de Dominio¹, en la porción normativa que decía "*La información obtenida por el Ministerio Público para la preparación de la acción de extinción de dominio, será estrictamente reservada hasta que la misma sea presentada ante la autoridad judicial*".

Para la mayoría, dicha porción era inconstitucional pues contenía una "restricción genérica y total al acceso a la información" que impedía que la reserva a la información se valorara de manera casuística. Ello, pues no fijaba un límite temporal y establecía un plazo de reserva mayor al previsto en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Conclusión que, además, se confirmaba con un test de proporcionalidad.

Adicionalmente, la mayoría sostuvo que en este caso no era posible hacer una interpretación sistemática o conforme de la disposición impugnada a la luz de las leyes aplicables en materia de transparencia por tres razones. Primero, porque a su juicio la intención del legislador fue establecer una regla especial para la información que recabe el Ministerio Público durante la etapa preparatoria de la acción. Segundo, porque ello implicaría asumir que el artículo 5 impugnado, era redundante en tanto que sus dos párrafos remitirían a las leyes aplicables en materia de transparencia. Y, finalmente, porque el periodo de diez años en el cual, según la norma, podía permanecer reservada la información, no guardaba congruencia con el periodo de cinco años previsto por la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Como adelanté, respetuosamente difiero de la postura de la mayoría en relación con todos estos argumentos pues, contrario a lo que sostuvieron mis compañeras y compañeros, estimo que en el caso sí era posible hacer una interpretación sistemática del precepto con las leyes de transparencia, por las razones que enseguida expongo.

En primer lugar, como la propia sentencia reconoce, es importante recordar que este Tribunal Pleno ya ha sostenido en diversos precedentes que, en aquellos casos en los que las leyes hacen una *remisión* a las leyes de transparencia y acceso a la información (como hace la norma invalidada), las normas que prevén reservas de información aparentemente "absolutas" deben interpretarse de forma *sistemática* con aquellas, a fin de concluir que tales supuestos de reserva solo serán aplicables cuando se fundamenten y motiven en función de una prueba de daño².

Pues bien, ello es precisamente lo que sucedía en el caso. En efecto, el primer párrafo del artículo 5 de la Ley Nacional de Extinción de Dominio contiene una remisión expresa a las leyes aplicables en materia de

¹ **Ley Nacional de Extinción de Dominio**

Artículo 5. Toda la información que se genere u obtenga con relación a esta Ley, se regirá en los términos de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública y las correlativas de las Entidades Federativas, así como las demás disposiciones aplicables.

La información obtenida por el Ministerio Público para la preparación de la acción de extinción de dominio, será estrictamente reservada hasta que la misma sea presentada ante la autoridad judicial. Las personas que sean citadas en términos del último párrafo del artículo 190 de esta Ley, tendrán derecho a conocer la información relacionada con su persona y sus Bienes. (Se resalta la porción invalidada).

² Así lo sostuvo el Tribunal Pleno, por ejemplo, en la acción de inconstitucionalidad 80/2018, resuelta el trece de febrero de dos mil veinte; acción de inconstitucionalidad 109/2019 resuelta el veinte de octubre de dos mil veinte, y acción de inconstitucionalidad 66/2019, resuelta el dos de marzo de dos mil veinte.

transparencia y acceso a la información, al establecer que “[t]oda la información que se genere u obtenga con relación a esta Ley, se registrará en los términos de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública y las correlativas de las Entidades Federativas, así como las demás disposiciones aplicables”. Por tanto, es claro que los principios contenidos en tales leyes resultaban plenamente aplicables a la información derivada de los procedimientos de extinción de dominio.

Así, a diferencia de lo que sostuvo la mayoría me parece que en este caso sí era posible hacer una interpretación sistemática de la norma a la luz de los principios y bases previstos en las leyes de transparencia, en el sentido de que la información obtenida por el Ministerio Público durante la preparación de la acción de extinción de dominio sólo podrá calificarse como reservada en caso de que se cumplan los requisitos y condiciones que prevé la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, como es que se supere una “prueba de daño”.

Además, considero que los argumentos que se ofrecen en el fallo para considerar inviable tal interpretación sistemática son insuficientes para sostener esta conclusión por lo siguiente. En primer lugar, a diferencia de la mayoría, me parece que tal interpretación no puede estar condicionada o limitada por la *intención* subjetiva del legislador ordinario -es decir, por lo que uno o varios de los legisladores hubieren de *hecho* querido- sino por el parámetro de regularidad constitucional y, en particular, por el principio de “máxima publicidad” o “máxima transparencia” previsto en el artículo 6 de la Constitución, el cual obliga a optar por la interpretación de las leyes más favorable al acceso a la información³. Ello, aun y cuando no coincida con la intención *subjetiva* del legislador.

En segundo lugar, no comparto que el contenido del párrafo segundo del artículo 5 de la ley impugnada fuera *redundante* de haberse asumido tal interpretación sistemática. Por el contrario, ello únicamente habría significado que el primer párrafo contiene una remisión general y el segundo un supuesto específico de regulación.

Finalmente, tampoco coincido con la mayoría en cuanto refiere que tal interpretación sistemática tampoco era posible ya que la norma contenía un plazo de reserva *distinto* al que prevé la Ley General en comento. A mi juicio, si bien es cierto que la norma permitía que la información se mantuviera reservada hasta que la misma fuera presentada ante la autoridad judicial -plazo que podía extenderse hasta diez años, según las reglas de caducidad⁴- y que ello se aparta del plazo general de reserva por cinco años previsto en la referida Ley General de Transparencia⁵, esto no implica que no sea posible hacer una interpretación sistemática respecto de *otros* elementos de la reserva, o que la norma sea inválida ese motivo.

Ello es así, pues el hecho de que el párrafo impugnado contuviera una *regla especial* respecto al plazo de reserva de ninguna manera impedía que la norma se interpretada de forma sistemática con las leyes de transparencia en relación *otros* aspectos, *distintos* a dicho plazo. En efecto, nada impide que la ley previera una remisión *general* a las leyes de transparencia para aspectos no contemplados en la Ley Nacional de Extinción de Dominio y, al mismo tiempo, ciertas reglas o disposiciones *específicas* sobre el plazo de reserva de este tipo de información.

Por lo demás, no debe perderse de vista que el Congreso de la Unión no sólo tiene competencia para legislar de manera general en materia de transparencia⁶, sino también para legislar sobre extinción de

³ **Constitución General**

Artículo 6. [...] I. Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional, en los términos que fijen las leyes. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad.

[...]

⁴ **Ley Nacional de Extinción de Dominio**

Artículo 11.

[...]

Las facultades del Ministerio Público para demandar la extinción de dominio, caducan en el plazo de diez años [...].

⁵ **Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública**

Artículo 101.

[...]

La información clasificada como reservada, según el artículo 113 de esta Ley, podrá permanecer con tal carácter hasta por un periodo de cinco años. [...]

⁶ **Constitución General**

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

[...]

dominio. Así, ya sea que se parta desde una u otra de estas facultades constitucionales, es claro que dicho órgano contaba con atribuciones para establecer reglas especiales sobre la forma en la que podrá accederse a información en procedimientos de esta naturaleza (como son, por ejemplo, los plazos en los que podrá permanecer reservada la información obtenida por el Ministerio Público necesaria para la preparación de dicha acción).

Una postura similar sostuvo el Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 56/2018⁷. En efecto, en dicho asunto se invalidó un precepto de la Ley del Sistema de Seguridad Pública de Jalisco⁸ que reservaba información que constituyera dato de prueba o prueba dentro de una investigación o juicio en curso, al considerarse que, con dicha disposición, el legislador local había invadido la competencia del Congreso de la Unión para legislar en materia procedimental penal pues, incluso, en el Código Nacional de Procedimientos Penales ya se encontraba prevista una norma similar⁹. En otras palabras, el Pleno consideró que, tratándose de reservas de información relacionada con investigaciones y procesos penales, el único competente para legislar al respecto era el Congreso de la Unión, pues es a éste a quién corresponde legislar en materia procesal penal.

En ese sentido, me parece que en el presente caso se presentaba un supuesto muy similar al del precedente, pues al igual que en materia procesal penal, el Congreso de la Unión cuenta con la facultad exclusiva para legislar en materia de extinción de dominio¹⁰ a nivel nacional y, por tanto, es también el Congreso de la Unión quién tiene la facultad para regular la reserva de la información que se obtenga durante estos procedimientos. Por tanto, al menos desde el punto de vista competencial, no resultaba problemático que la Ley Nacional de Extinción de Dominio contuviera un plazo de reserva distinto al plazo genérico previsto en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, pues se trata de una regla especial que válidamente podía establecer el Congreso de la Unión.

En todo caso, lo que había que determinar es si el plazo de reserva constituía una restricción desproporcionada al derecho de acceso a la información a la luz de un *test de proporcionalidad*. Es decir, si la misma perseguía un fin constitucionalmente válido y si era idónea, necesaria y proporcional para la consecución de dicha finalidad. Sin embargo, como también lo expresé durante la sesión, considero que el plazo de reserva sí superaba dicho test toda vez que:

1. La medida perseguía un *fin legítimo*, que era garantizar la secrecía y la correcta conducción de este tipo de procedimientos, lo cual encuentra sustento en el orden público y en el artículo 22 de la Constitución;
2. Se trataba de un plazo *idóneo* para alcanzar dicha finalidad, pues permitía que el ejercicio de la acción no fuera puesto en riesgo;
3. Era una medida *necesaria*, ya que mientras la acción no se ejerza, existe el riesgo de que la revelación de dicha información afecte su ejercicio; y

XXIX-S. Para expedir las leyes generales reglamentarias que desarrollen los principios y bases en materia de transparencia gubernamental, acceso a la información y protección de datos personales en posesión de las autoridades, entidades, órganos y organismos gubernamentales de todos los niveles de gobierno.

[...]

⁷ Resuelta en sesión del veintiuno de mayo de dos mil diecinueve, por mayoría de ocho votos.

⁸ **Ley del Sistema de Seguridad Pública de Jalisco**

Artículo 192. Toda información recabada por las autoridades de seguridad pública, con apego a la presente Ley, se considerará reservada en los siguientes casos:

[...]

IV. Cuando la grabación o información obtenida constituya dato de prueba o prueba dentro de una investigación o juicio en curso, salvo que la autoridad investigadora, previo análisis, determine necesaria su divulgación para que se logre identificar y localizar a quien o quienes hayan participado o cometido el hecho señalado por ley como delito; [...]

⁹ **Código Nacional de Procedimientos Penales**

Artículo 218. Reserva de los actos de investigación.

Los registros de la investigación, así como todos los documentos, independientemente de su contenido o naturaleza, los objetos, los registros de voz e imágenes o cosas que le estén relacionados, son estrictamente reservados, por lo que únicamente las partes, podrán tener acceso a los mismos, con las limitaciones establecidas en este Código y demás disposiciones aplicables.

La víctima u ofendido y su Asesor Jurídico podrán tener acceso a los registros de la investigación en cualquier momento.

El imputado y su defensor podrán tener acceso a ellos cuando se encuentre detenido, sea citado para comparecer como imputado o sea sujeto de un acto de molestia y se pretenda recibir su entrevista, a partir de este momento ya no podrán mantenerse en reserva los registros para el imputado o su Defensor a fin de no afectar su derecho de defensa. Para los efectos de este párrafo, se entenderá como acto de molestia lo dispuesto en el artículo 266 de este Código.

En ningún caso la reserva de los registros podrá hacerse valer en perjuicio del imputado y su Defensor, una vez dictado el auto de vinculación a proceso, salvo lo previsto en este Código o en las leyes especiales.

Para efectos de acceso a la información pública gubernamental, el Ministerio Público únicamente deberá proporcionar una versión pública de las determinaciones de no ejercicio de la acción penal, archivo temporal o de aplicación de un criterio de oportunidad, siempre que haya transcurrido un plazo igual al de prescripción de los delitos de que se trate, de conformidad con lo dispuesto en el Código Penal Federal o estatal correspondiente, sin que pueda ser menor de tres años, ni mayor de doce años, contado a partir de que dicha determinación haya quedado firme.

¹⁰ **Constitución General**

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

[...]

4. El plazo *no resultaba manifiestamente desproporcionado* de cara a los intereses en juego. Ello, máxime que, de acuerdo con la interpretación sistemática que ya refería, se entiende que sólo puede ser reservada aquella información que *efectivamente* ponga en riesgo el ejercicio de la acción, a partir de una “prueba de daño”.

Por todas estas razones es que voté en contra en este tema y por la validez de la porción normativa “*La información obtenida por el Ministerio Público para la preparación de la acción de extinción de dominio, será estrictamente reservada hasta que la misma sea presentada ante la autoridad judicial*” del artículo 5, párrafo segundo, de la Ley Nacional de Extinción de Dominio.

II. Tema 4 de la sentencia: Imprescriptibilidad de la acción.

En este apartado el Tribunal Pleno determinó que el artículo 11, primer párrafo¹¹, de la Ley Nacional de Extinción de Dominio en la primera porción normativa que decía “*La acción de extinción de dominio es imprescriptible en el caso de los Bienes que sean de origen ilícito*” era inconstitucional, toda vez que la imprescriptibilidad de la acción de extinción de dominio no es un aspecto sobre el cual el Congreso de la Unión tenga libertad de configuración y porque dicha imprescriptibilidad no supera un test de proporcionalidad.

En cambio, estimó que la segunda porción normativa del mismo párrafo que dice “*Para el caso de Bienes de destinación ilícita, la acción prescribirá en veinte años, contados a partir de que el bien se haya destinado a realizar hechos ilícitos*”, debía considerarse válida. Ello, en virtud de que el uso o destino de los bienes sobre los que se ejerce la acción de extinción de dominio son aspectos que corresponden al segundo elemento de la acción (esto es: que los bienes materia de la acción estén “relacionados” con la investigación de algunos de los hechos ilícitos enunciados en el artículo 22 constitucional), y porque no existe algún obstáculo para que exista un plazo de prescripción para el caso de bienes de destinación ilícita.

Presento este voto particular, pues si bien estuve a favor de la invalidez de la primera parte del artículo 11, primer párrafo, de la Ley Nacional de Extinción de Dominio (con algunas precisiones, como explico en el voto concurrente que formulo en este asunto), considero que la segunda parte del mismo párrafo también debió declararse inconstitucional. Como referí en sesión, dicha porción parte de una *distinción* entre bienes de “origen ilícito” y bienes de “destinación ilícita” que ya no se corresponde con el esquema del artículo 22 constitucional vigente, el cual exige para la procedencia de la acción que se trate de bienes “cuya legítima procedencia no pueda acreditarse”.

Efectivamente, como también se reconoce en la sentencia, a partir de la reforma constitucional de marzo 2019, la acción de extinción de dominio procede siempre y necesariamente respecto de bienes “cuya procedencia legítima no pueda acreditarse”, es decir, bienes de “origen ilícito”. Así, a diferencia del régimen anterior, la acción ya no procede sobre bienes de origen lícito “destinados” a la comisión de delitos. De hecho, es precisamente por esta razón que el Pleno de la Corte declaró la invalidez de los artículos 2, fracción XIV, 7, fracción II, 9 y 15, primer párrafo, en la porción normativa “y destino” en este caso.

Así, me parece que el hecho de que la sentencia reconozca la validez de la segunda parte del primer párrafo del artículo 11, genera una inconsistencia con el resto del fallo y con el sistema normativo que rige la acción de extinción de dominio desde la reforma constitucional de dos mil diecinueve. A mi juicio, dado que el artículo 11, primer párrafo, parte en su integridad de una *distinción* entre bienes de origen ilícito y bienes de destinación ilícita, considero que el mismo debió declararse inconstitucional en su totalidad.

Por lo demás, debo aclarar que de haberse declarado la invalidez total del primer párrafo del artículo 11 de la Ley Nacional de Extinción de Dominio, no se habría producido un *vacío normativo* en relación con el plazo de prescripción de la acción pues, en atención a la regla de supletoriedad contenida en el artículo 4, fracción III, de la Ley Nacional de Extinción de Dominio¹², habrían resultado aplicables las reglas de prescripción previstas en el Código Civil Federal y de las entidades federativas¹³.

¹¹ **Ley Nacional de Extinción de Dominio**

Artículo 11. La acción de extinción de dominio es imprescriptible en el caso de Bienes que sean de origen ilícito. Para el caso de Bienes de destinación ilícita, la acción prescribirá en veinte años, contados a partir de que el bien se haya destinado a realizar hechos ilícitos.

Las facultades del Ministerio Público para demandar la extinción de dominio, caducan en el plazo de diez años contados a partir del día siguiente a aquel en que el Ministerio Público a cargo de un procedimiento penal, informe a la unidad administrativa de la Fiscalía responsable de ejercer la acción de extinción de dominio, de la existencia de Bienes susceptibles de la aplicación de las disposiciones de esta Ley.

El uso indebido de la información derivada de las facultades del agente del Ministerio Público dará lugar a las consecuencias que las leyes señalen.

¹² **Ley Nacional de Extinción de Dominio**

Artículo 4. La acción de extinción de dominio se substanciará y resolverá de acuerdo a las formas y procedimientos que esta Ley establece.

A falta de disposición expresa, sin perder la naturaleza autónoma del procedimiento, se aplicará en forma supletoria:

I. Respecto al procedimiento, la legislación procesal aplicable en materia civil federal y a falta o insuficiencia de ésta, la legislación civil aplicable en el fuero común, del lugar de ubicación del inmueble;

Ministro Presidente, **Arturo Zaldívar Lelo de Larrea**.- Firmado electrónicamente.- Secretario General de Acuerdos, Licenciado **Rafael Coello Cetina**.- Firmado electrónicamente.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN: CERTIFICA: Que la presente copia fotostática constante de seis fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto particular del señor Ministro Presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, formulado en relación con la sentencia del veintiuno de junio de dos mil veintiuno, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad 100/2019, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a nueve de diciembre de dos mil veintiuno.- Rúbrica.

II. En lo relativo a la administración, enajenación y destino de los Bienes, se aplicará la Ley Federal para la Administración y Enajenación de Bienes del Sector Público o las respectivas de las Entidades Federativas;

III. En relación a la regulación de Bienes, y cualquier otra figura propia del Derecho Civil, se estará a lo previsto en el Código Civil Federal o en el código civil de la entidad federativa que corresponda, según sea el fuero del Juez que conozca del asunto, y

IV. En la preparación del ejercicio de la acción de extinción de dominio, en aquellas actuaciones a cargo del Ministerio Público, a lo previsto en el Código Nacional de Procedimientos Penales.

En el caso de averiguaciones previas o procesos penales del sistema procesal mixto, al código aplicable en la materia.

¹³ Las cuales en su mayoría establecen que, fuera de los casos de excepción, se requiere de un plazo de diez años para que se extinga el derecho para exigir el cumplimiento de una obligación. Los Códigos Civiles de los Estados de Coahuila de Zaragoza, de México, de Jalisco y de Tamaulipas establecen un plazo general de cinco años, los de Puebla, Tabasco y Tlaxcala de tres años, los de Guerrero y Quintana Roo de seis años, y el de Veracruz de Ignacio de la Llave de veinte años.